

# VISIONI LATINOAMERICANE



EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE



*Foto de portada de Leaf project: detalle de rueda de carreta de bueyes, pintada con motivos abstractos y geométricos. Típico producto artesanal de Costa Rica, medios de transporte especialmente para la cosecha de café durante el siglo XIX y parte del siglo XX. Símbolo del País, es inscrita en la lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad de la Unesco desde el 24 de noviembre de 2005*



**Politica editoriale** - *Visioni LatinoAmericane* (VL), fondata nel 2009 dal sociologo Francesco Lazzari, è una rivista semestrale, internazionale e interdisciplinare che si propone come *forum* di discussione, riflessione e approfondimento di tematiche che interessano i Paesi latino americani nelle loro relazioni con l’Europa e il resto del mondo. Vuole contribuire al consolidamento e allo sviluppo delle conoscenze delle scienze sociali e umane in un orizzonte internazionale ([Progetto e politiche](#)). VL partecipa alle attività dell’Associazione di studi sociali latinoamericani (Assla), del Consejo europeo de investigaciones sociales de América Latina (Ceisal) e del Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso).

**Accesso aperto** - VL pubblica in *open access* con licenza *creative commons attribution-non commercial-noderivatives 4.0 international*.

**Ambiti e obiettivi di ricerca** - *Visioni LatinoAmericane* ospita lavori originali e inediti in inglese, spagnolo, portoghese e italiano che pongono attenzione alle scienze sociali, con particolare riferimento alla sociologia, all’antropologia, all’educazione, alle politiche sociali e al *social work* in prospettiva interdisciplinare e transdisciplinare. Si propone di valorizzare i contributi teorici e empirici, e essere punto di riferimento nel dialogo internazionale che tocca la ricerca e la cultura contemporanea latinoamericana nelle sue interdipendenze con il mondo. La rivista si articola in sezioni aperte e in sezioni monografiche, con specifici numeri su temi di attualità che investono il dibattito scientifico. Prevede anche la recensione critica di volumi e di convegni italiani e stranieri nell’ambito delle discipline di suo interesse.

**Procedure di revisione** - La rivista adotta la procedura di revisione a doppio cieco (*double-blind peer review*) quale requisito di pratica scientifica della ricerca. Il sistema di valutazione procede da un vaglio iniziale da parte del direttore scientifico in consultazione mirata con il comitato scientifico internazionale e richiede, per l’accettazione del contributo, una valutazione da parte di due revisori anonimi esterni, italiani o stranieri (*double-blind international peer review*), che ne garantiscia l’originalità, la correttezza metodologica e il potenziale impatto. Nel caso di pareri contrastanti viene richiesto il parere di un terzo revisore esterno, e la direzione scientifica si riserva l’ultima decisione ([Revisori, Scheda per la revisione](#)). Non si accettano articoli proposti ad altre riviste o pubblicazioni, né parti di tesi. È garantito il diritto alla riservatezza di tutte le parti coinvolte nel processo di pubblicazione. Come previsto dal [codice etico](#) di VL la condivisione dei valori del lavoro scientifico è richiesta a tutti coloro i quali concorrono alla realizzazione della rivista, direttore, comitato scientifico, comitato editoriale, revisori, autori, con particolare riguardo alla originalità, alla metodologia e alla correttezza deontologica.

**Indicazioni per gli autori** - I saggi possono essere redatti in italiano, inglese, spagnolo o portoghese e devono essere compresi tra 6.000 e 7.000 parole, nel rispetto delle norme redazionali della rivista. Devono pervenire con un anticipo di almeno 5-6 mesi rispetto alla data prevista per la pubblicazione (gennaio e luglio). L’autore con l’invio dichiara che il saggio è opera originale e inedita e vi allega la [liberatoria](#) firmata. Si impegna a rispettare il codice etico della rivista. I saggi devono contenere un *abstract* (di non oltre 50 parole) e 5 parole chiave in inglese, spagnolo e italiano. Anche il titolo del lavoro deve essere tradotto in inglese, spagnolo e italiano secondo il [template](#) della rivista. Pubblicando un saggio originale e inedito in VL gli autori accettano di mantenere i diritti sulla loro opera e cedono alla rivista il diritto di prima pubblicazione in *open access* sotto la licenza [Creative commons attribution-noncommercial-noderivatives 4.0 international](#). Attribuzione che permette ad altri di condividere l’opera indicando la paternità intellettuale e la prima pubblicazione su questa rivista ([Per gli autori](#)).

**Ranking** - VL è accreditata dall’Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) come rivista scientifica, da Qualis-Periódicos, Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes), Fundação do Ministério da educação brasileiro (Mec) in classe B4 (2015-2016), da Latindex, Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, come rivista accademica, Sezioni *Catálogo e Directorio*.

**Indicizzazione** - La rivista è indicizzata, tra gli altri, su Catalogo italiano dei periodici (Acnp), European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (Erih Plus), Google Scholar, Latindex, Red europea de información y documentación sobre América Latina (Redial), The European Union - Latin America and Caribbean Foundation (Eu-Lac Foundation).

**Audience e diffusione** - La circolazione di VL mira a valorizzarne l’impatto presso la comunità accademica, il mondo della ricerca applicata, le associazioni di rappresentanza e le istituzioni, a livello nazionale e internazionale.

**Costi** - La rivista non applica agli autori costi per il referaggio e la pubblicazione.



**Editorial policy** - *Visioni LatinoAmericane* (VL), founded in 2009 by the sociologist Francesco Lazzari, is a semi-annual, international and interdisciplinary publication that is intended as a forum for discussing, reflecting on and deepening understanding of issues that affect Latin American countries in their relations with Europe and the rest of the world. It seeks to contribute to the consolidation and development of knowledge of social and human sciences on an international horizon ([Policies](#)). VL participates in the activities of the Associazione di studi sociali latinoamericani (Assla), the Consejo europeo de investigaciones sociales de América Latina (Ceisal) and the Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso).

**Open access policy** - VL is entirely open access, in compliance with license [creative commons attribution-non commercial-noderivatives 4.0 international](#).

**Aims and scope** - *Visioni LatinoAmericane* accepts original and unpublished contributions in Italian, English, Portuguese and Spanish, that deal with Latin American social sciences, with particular reference to sociology, anthropology, education, social policies and social work from an interdisciplinary and transdisciplinary perspective. It aims to enhance theoretical and empirical contributions to, and be a point of reference in the international dialogue around research and contemporary Latin American culture in its interdependencies with the rest of the world. The magazine is composed of open and monographic sections and it gives particular relevance to topical issues that affect contemporary scientific debate. It also includes critical reviews of Italian and foreign volumes and conferences in relevant fields of interest.

**International peer review process** - The magazine adopts the double-blind peer-review procedure as a requirement for scientific research practice. The evaluation system proceeds from an initial screening by the scientific director in consultation with the International scientific board and it requires an assessment by two external anonymous referees (Italian or foreign) for the acceptance of the contribution (double-blind international peer review). This process aims to ensure that the content of the article is original, is methodologically appropriate and is impactful for modern scholarship. In the case of a controversial evaluation, the journal can involve a third external reader, and the general editor can take a final decision ([Reviewers](#), [Revision form](#)). VL does not accept articles proposed to other journals or publications or parts of dissertations. VL guarantees the right to confidentiality of all parties involved in the publication process. As foreseen by the [ethical guidelines](#) of VL, sharing the values of scientific work is required to all those who contribute to the production of the journal, including the director, scientific board, editorial board, referees, and authors, with particular regard to ensuring originality, methodological appropriateness and deontological correctness.

**Instructions for authors**- Articles can be written in Italian, Spanish, English or Portuguese and must range between 6,000 and 7,000 words, in accordance with the editorial guidelines of the journal. They must be received at least 5-6 months in advance of the expected date of publication (January and July). Authors must declare that their work is original and unpublished and they commit to signing the [consent form](#) consent form and respecting the ethical code of the journal. Articles must be accompanied by an abstract (no more than 50 words) and 5 keywords in Italian, Spanish and English. The title must also be translated into Italian, Spanish and English according to the magazine [template](#). By publishing an original and unpublished essay in VL, the authors agree to retain the rights to their work, and they grant the journal the right of first publication in open access under the [Creative commons attribution-non commercial-noderivatives 4.0 international license](#). This procedure allows others to share the work of the authors, by indicating both their intellectual authorship and the first publication of their articles in this magazine ([For authors](#)).

**Ranking** - Classified Scientific Journal in Sociology by Anvur (National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes). Classified in class B4 by Qualis-Periódicos, Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes), Fundação do Ministério da educação brasileiro (Mec), 2015-2016.

**Indexing** - *Visioni LatinoAmericane* is indexed, among others, on Catalogo italiano dei periodici (Acnp), European reference index for the humanities and the social sciences (Erih Plus), Google scholar, Latindex, Red europea de información y documentación sobre América Latina (Redial), The European Union - Latin America and Caribbean Foundation (Eu-Lac Foundation).

**Audience & circulation** - The circulation of VL is intended to enhance its impact in the academic community, the world of applied research, professional associations and representative institutions, both on a national and international level.

**Publication charges** - The journal does not charge the author for costs refereeing processes and publication.



*Direttore / Editor in chief* - Francesco Lazzari (Università di Trieste)

**Comitato scientifico / Scientific Board** - David Arturo Acosta Silva (Corporación Universitaria Unitec, Bogotá, Colombia), Nélida Archenti (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Guillermo Henríquez Aste (Universidad de Concepción, Cile), Hubonor Ayala Flores (Universidad Veracruzana, Xalapa, Messico), Eleonora Barbieri Masini (Università Gregoriana, Roma, Italia), Omar Barriga (Universidad de Concepción, Cile), Daniele Benzi (Universidad de Postgrado del Estado, Quito, Ecuador), Fabio Berti (Università di Siena, Italia), Marco Caselli (Università Cattolica, Milano, Italia), Pierangelo Catalano (Sapienza Università di Roma, Segretario generale dell'Assla, Italia), Gabriella Chiaramonti (Università di Padova, Italia), Folco Cimagalli (Lumsa Università, Roma), Roberto Cipriani (Università Roma Tre, Italia), Maria das Graças Pinto de Britto (Universidade Federal de Pelotas, Brasile), Antônio Fernando de Araújo Sá (Universidade Federal de Sergipe, Brasile), Pierpaolo Donati (Università di Bologna, Italia), David Fabio Esborraz (Cnr, Roma, Italia), Carla Facchini (Università di Milano Bicocca, Italia), Pietro Fantozzi (Università della Calabria, Cosenza, Italia), Simeón Gilberto Giménez Montiel (Universidad Nacional Autónoma de México, Messico), Giuliano Giorio (in memoriam; Università di Trieste, Italia), Isabella Giunta (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad de Postgrado del Estado, Quito, Ecuador), Francesca Gobbo (Università di Torino, Italia), Luigi Guarneri Caldò Carducci (Università Roma Tre, Italia), Luigi Gui (Università di Trieste, Italia), Delphine Lacombe (Cnrs, Paris, Francia), Francesco Lazzari (Università di Trieste, Italia), Filippo Lenzi Grillini (Università di Siena, Italia), Marco Antonio Leyva Piña (Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, Messico), Cecilia López Pozos (in memoriam; Universidad Autónoma de Tlaxcala, Messico), João Marcelo Martins Calaça (Tribunal Regional do Trabalho, Rio de Janeiro, Brasile), Alberto Marradi (Università di Firenze, Italia; Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina), Alberto Merler (Università di Sassari, Italia), Michinobu Niihara (Chuo University, Tokyo, Giappone), Lorenzo Nasi (Università di Siena, Italia), Pietro Paolo Onida (Università di Sassari, Italia), Paolo Parra Saiani (Università di Genova, Italia), Irene Pochetti Université Paris-Est-Créteil, Fontainebleau, Francia), Juan Ignacio Piovani (Universidad de La Plata, Buenos Aires, Argentina), Ana Cecilia Prenz Kopusar (Università di Trieste, Italia), Giuseppe Ricotta (Sapienza Università di Roma, Italia), Veronica Riniolo (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia), Verónica Roldán (Università Niccolò Cusano, Roma, Italia), Gianpaolo Romanato (Università di Padova, Italia), Antonio Saccoccia (Sapienza Università di Roma, Italia), Mario Sartor (Università di Udine, Italia), Gerda Margit Schütz Foerste (Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasile), Patricia Teixeira Santos (Universidade Federal de São Paulo, Brasile), Hugo José Suárez (Universidad Nacional Autónoma de México, Messico), Elio Trusiani (Università di Camerino, Italia), Tristano Volpatto (Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, Messico)

**Comitato di redazione / Editorial Board** - Daniele Benzi (Universidad de Postgrado del Estado, Quito, Ecuador), Maria das Graças Pinto de Britto (Universidade Federal de Pelotas, Brasile), Antônio Fernando de Araújo Sá (Universidade Federal de Sergipe, Brasile), Elisabetta Kolar (Ministero della giustizia, Italia), Francesco Lazzari (Università di Trieste, Italia), João Marcelo Martins Calaça (Tribunal Regional do Trabalho, Rio de Janeiro, Brasile), Lorenzo Nasi (Università di Siena, Italia), Alessia Osio (Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia), Veronica Riniolo (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia), Verónica Roldán (Università Niccolò Cusano, Roma, Italia), Elio Trusiani (Università di Camerino, Italia), Giampietro Viezzoli (Università di Trieste, Italia), Tristano Volpatto (Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, Messico)





***Visioni LatinoAmericane***, Anno / Year XIV, Numero / Number 27, Luglio / July 2022, Issn 2035-6633  
Autorizzazione del Tribunale di Trieste n.1236 del 13 maggio 2011 / Authorization by the Court of Trieste n.1236 of 13 May 2011

**Direttore responsabile / Director in charge**

Francesco Lazzari (Ordine dei giornalisti di Trieste)

**Editore / Publisher** - Eut Edizioni Università di Trieste (Italia), website: <https://www.eut.units.it>

**Contatti e indirizzo / Contacts and address** - Editorial Unit *Visioni LatinoAmericane*, Via Edoardo Weiss, 21 - I-34128 Trieste (Italia), website: <https://www.visionilatinoamericane.com>; <https://www.openstarts.units.it/cris/journals/journals00010>; e-mail: [info@visionilatinoamericane.com](mailto:info@visionilatinoamericane.com)

**Annate precedenti / Previous years**

2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010 2009





## Indice

<b>Social transformation and binary socialism: an ethnographic account of labour market changes in contemporary Cuba</b> by Concetta Russo	9
<b>Dos años de pandemia en América Latina y el Caribe</b> por Alba Carosio	24
<b>Disuguaglianza territoriale e inclusione degli <i>outsiders</i> in Brasile. La questione Nordeste, dall'origine all'era Lula</b> di Jacopo Bottacchi	54
<b>Pobreza y derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos</b> por Camila A. Ormar	77
<b>La Guyana controversy e la dottrina Monroe, 1890-1899</b> di Gabriele Esposito	96
<b>Modelos legislativos de combate à prostituição: perspectiva brasileira</b> de Margareth Vetus Zaganelli, Anaflavia Cera Daltro de Castro, Izabella Lima Sampaio	116
<b>Vaccino per tutti. Una nave ospedale fra i ribeirinhos del Rio delle Amazzoni</b> di Giampiero Viezzoli	134
<b>Recensioni e resoconti</b>	
<i>Fondazione Ismu, Ventisettesimo rapporto sulle migrazioni 2021</i> , FrancoAngeli, Milano, 2022 di Veronica Riniolo	144
Campoalegre Septien Rosa (coord.), <i>Afrodescendencias. Debates y desafíos ante nuevas realidades</i> , Clacso, Buenos Aires, 2021 por Tristano Volpato	147
Castañeda Salgado, Martha Patricia et. al., <i>Nudos críticos sobre la desigualdad de género en América Latina y el Caribe</i> , Clacso, Buenos Aires, 2022 por Iván Baggini	150



Sirenio Kau, <i>Jornaleros migrantes, explotación transnacional</i> , Ediciones Trinchera, Ciudad de México, 2021 por Araón Diaz Mendiburo, Nadia Jessica Romero Luna	154
Han Byung Chul, <i>La desaparición de los rituales. Una topología del presente</i> , Herder, Barcelona, 2020 por Agustín Morales Mena	157
Joaquín Díaz, Salvador Rodríguez Becerra, Pilar Panero García (eds.), <i>Pensar la tradición. Homenaje a José Luis Alonso Ponga</i> , Ediciones Universidad de Valladolid, Fundación centro etnográfico Joaquín Díaz, Valladolid, 2021 por Clara Macías Sánchez	159
<b>Abstract</b>	<b>164</b>
<b>Resumen</b>	<b>166</b>
<b>Sintesi</b>	<b>168</b>





## Social transformation and binary socialism: an ethnographic account of labour market changes in contemporary Cuba

Concetta Russo\*

### Abstract

By exploring the metamorphosis of the Cuban labor market, and in particular the narratives of new workers in the private sector, the author participates in the ongoing debate on the social transformations detectable in post-socialist countries. She presents the data collected from an ethnographic research conducted in the city of Havana which lasted about eight months.

**Keywords:** narrative approach, societal changes, labour market, informal economy, Cuba

Al explorar la metamorfosis del mercado laboral cubano, y en particular, las narrativas de los nuevos trabajadores en el sector privado, la autora participa en el debate en curso sobre las transformaciones sociales detectables en los Países postsocialistas. Presenta los datos recogidos de una investigación etnográfica realizada en la ciudad de La Habana que duró cerca de ocho meses.

**Palabras claves:** enfoque narrativo, cambios sociales, mercado laboral, economía informal, Cuba

Esplorando la metamorfosi del mercato del lavoro cubano, e in particolare le narrazioni dei nuovi lavoratori del settore privato, l'autrice partecipa al dibattito in corso sulle trasformazioni sociali rilevabili nei Paesi post-socialisti. Presenta i dati raccolti di una ricerca etnografica nella città dell'Avana durata circa otto mesi.

**Parole chiave:** approccio narrativo, cambiamento sociale, mercato del lavoro, economia informale, Cuba

### Introduction

Since the Cuban Revolution of 1959 and for more than sixty years, the Republic of Cuba has been ruled by the Cuban Communist Party (Pcc), which led the country into a largely egalitarian social system and a centrally planned economy. Nevertheless, in the last decades, even if the country has still a single-party political system, and the legitimacy of the government seems to be mostly immune to pressure from below, society has been partially detotalitarianized and the constraints on civil society have been eased. After Raúl Castro became the first secretary of the party in 2008<sup>1</sup>, a series of purposefully designed changes in the country's social and economic order has been implemented from above. Abandoned state land has been given to private farmers, internet access has become cheaper and wider, and, for the first time since the sovietisation of society has started, Cuban citizens are allowed to purchase and sell property. At the root of those

\* Università degli studi di Milano-Bicocca (Italia); e-mail: concetta.russo@unimib.it.

<sup>1</sup> Raúl Castro officially became the first secretary of Pcc in 2008, and concurrently he assumed the role of president. The latter role was assumed by Miguel Díaz-Canel in 2019, nevertheless Castro remained first secretary of the party.



changes lies the plan approved by the sixth Cuban Congress of Communist Party in 2011. Under these new regulations small entrepreneurs (locally called *cuentapropistas*, lit. ‘who work on their own account’) were for the first time allowed to hire employees who did not fall within their immediate family members, thereby originating an entire new category of private employees. The 2016 Party Congress emphasised the idea that Cuban socialism has not fallen, but it needed an economic actualization in order to keep working<sup>2</sup>. However, many changes are reshaping the Cuban economy and, most importantly, the basis of the citizen-State relationship (Gey, 2019).

By exploring the puzzled labour market in Cuba and the work metamorphoses, this article intends to offer an original contribution to the ongoing debate on post-socialist labour markets, moving then to a broader understanding of the citizenship complexity in contemporary Cuba, through the gathered ethnographic data from eight months fieldwork in the Cuban capital of Havana between 2012 and 2017.

In particular, this article aims to investigate the metamorphosis that the concept and practices of *work* are currently undergoing in Cuba, by taking into account two levels of subjectivity: the first level is represented by how the two interlocutors, I dialogue with, have shaped their identities of *cuentapropistas* by distancing themselves from their previous formal and informal jobs. I argue that the informal job (*lo informal*) contributed to a *shift* in the ideology about work, individual and collective needs.

Consequently, the second level of subjectivity copes with the efforts of Cuban citizens in conceiving new practices of citizenship. Indeed, Cubans have been traditionally treated by literature as mere “objects” of politics and, at the most, involved in a weak civil society (Brotherton, 2009; Leiva, 2007; Romero, Capote González, 1998). For these aforementioned considerations, I will analyse the impact of the *cuentapropistas* phenomenon on new forms of political and social awareness and participation.

My work hypothesis is that the new reforms are challenging the dualism between socialism and capitalism, or informal/unregulated and formal/regulated work, whereas, in the meanwhile, they are creating a paradox in the citizens-State relationship by separating two different groups of citizens. On one hand, private workers, who can live within the reform with a sense of agency, on the other hand, State-workers in those professional fields not eligible for self-employment, who cannot. I maintain that both groups are engaged in the preservation of the Socialist State, but in two different ways with also different consequences for them as social actors.

## 1. Background: an historical perspective on Cuban labour market de-regulation

The contemporary Cuban Nation-State, in the Weberian concept of «community of sentiment» (Weber 1978, 932), was born in 1976 after a popular referendum approved the Constitution defining Cuba as a ‘Socialist State of workers’ where the population owns the basic means of production. According to Fidel Castro, who led the Constituent

<sup>2</sup> Text from the seventh congress of Pcc was published on *El Gramma online* on April, 20, 2016.



Assembly, workers shall work because of moral commitment and conceive their occupation not as an income-generating activity, but rather as a contribution to the «State of the people» (Castro, 1969).

Being a Cuban citizen meant, therefore, to embrace the ambitious project of working for the collective wellbeing, well stated by the maxim «Soy Cubano, soy popular» (lit. I am Cuban, I am of the people). It meant, as well, that citizens would entrust the State as guarantor of such project, in charge of providing material basis for good living conditions in an equal society (symbolised, for instance, by the *libreta* system, a sort of monthly coupon providing some basic goods like eggs, chicken, rice, bread, beans, etc.), free health care and education and, no less important, a state employment for everyone (del Aguila, 1994).

When the communist Soviet Bloc collapsed in 1989, Cuba was deprived of the Urss economic support and therefore by the possibility to survive despite the United States embargo pressure, generating a period of extreme poverty for the island. The so-called *periodo especial en tiempo de paz* (1991-1994)<sup>3</sup> forced the Government to abandon the centralised economic system where the State was entitled to control resources allocation (Santana, 2019). The increasing gap between needed products and guaranteed resources led the Government to introduce reforms in order to restore and stimulate the labour market (Russo, 2021).

The moral pact based on the egalitarian distribution of wellness between citizens and Government started changing. The decree law n.141 (1993) increased and legitimated the possibility to work independently from the State for the first time since the constitution went to effect in 1976<sup>4</sup>. In order to ‘save la Revolución’ education and medical care remained free of charge (Horowitz, 1995). The first wave of licences was officially released from 1993 to 1998: not any kind of job was eligible for self-employment, rather a limited number was listed by the reform, like food vendor, taxi driver, carpenter, bicycle and car repair-person, artisan, hairdresser, shoe repair-person, and manicurist (Phillips, 2007). It was also allowed to apply for a licence for turning ones’ home into a *casa particular* (lit. private house), in order to rent rooms to tourists.

The reforms realised in the 1990s were presented as mandatory for the sake of the national emergency. Indeed, self-employment was no longer promoted, until the Pcc Congress in 2011 when, after a significant wave of dismissals, new licences were officially released as a measure to face unemployment. The plan called *Guidelines of economic and social policies of the party and the revolution* was approved by the sixth congress of the Cuban Communist Party (Pcc) and published on April 17, 2011. Under those new regulations small entrepreneurs were for the first time allowed to hire

<sup>3</sup> The concept of *Cuban special period in peacetime* refers to a severe economic crisis that hit the country after the fall of the Soviet-bloc, in 1989. The economic de-growth came in the years from 1991 to 1994, although Cuban scholars often disagree in framing the special period only in reference to those years. For a more detailed perspective on this issue, see Hernandez-Reguant, 2009.

<sup>4</sup> In the late 1960, when the “sovietisation” of Cuban society began, private workers still existed. Most of them were peasants and drivers but there were also physicians, optometrists, dentists and veterinarians. The decree law n.14 (1978) stated the possibility of private practice to the people who graduated before 1959. The decree law n.141 allowed 55 job activities, 117 more were allowed in 1995 (Sánchez, Cumbre and Báez, 2015).



employees not within their immediate family members, originating an entire new category of private employees. Moreover, Cuban citizens were also allowed to privately buy and sell houses and cars<sup>5</sup>.

The moral pact, tidying citizens with the State in the common effort to provide a good life for *el pueblo*, considering employment both a right and sacred duty, started falling apart in the 1990s and took another blow with the 2011 reform. The average salary and those few products received through the *libreta* system, for instance, and the other gratuities have stopped supplying the population with basic necessities since the *periodo especial*.

Therefore, the need for an informal income-generating activity became generally recognized by the average Cuban, and in particular for those workers employed in non-productive sectors (Person, 1995), or in non-touristic facilities (where, for instance, it is possible to gain generous tips). Indeed, the medium level of salary for professionals (physicians, architects, lawyers, professors, engineers) ranges from 700 to 1000 pesos, (to the value of 30-40 Us dollar). In order to understand this salary purchasing power, it is possible to compare it with the prices of a basket of common products: 1 bottle of shampoo costs on average 3 dollar; 1 litre of tomato sauce has the same prize, four toilet rolls cost 2 dollar; fruits and vegetables have a held down prize, as well as rice, sugar and bread.

According to the Cuban Ministry of Labour and Social Security (Mtss), a total of 580,828 Cubans were self-employed at the end of 2018, representing 13% of the workforce, nevertheless the list of currently authorises occupations includes just 201 types of job, most of which are low skill and none of which are in health sector, manufacturing or industry.

Based on those considerations, it is possible to figure that the last partial labour market reform has also represented an institutional response to the informal job market. An enormous amount of Cuban people, in order to ‘stay afloat’, as one of my interlocutors stated, are engaged in the complex but essential task of *resolver* (lit. to resolve), which means to figure out how to earn some money *por la izquierda* (lit. with the left hand) and expresses the intention to elude State policies without infringing them. According to Morris and Polese definition, it is possible to consider ‘informal economy’ all the work-practices that resist formalisation or regulation from above (Morris and Polese, 2015), in other words all the work-practices that do not cope with State regulations, because the workers do not have any licences or/and do not pay any taxes. In contemporary Cuba it is possible to find many different kinds of informal work practices: a farmer who does not declare his whole harvest in order to sell a little part of it privately, a medical doctor who sews bags and sells them at home, a psychologist who runs an informal hairdressing salon in her garden, may represent some examples of that. Cuban people define this kind of job as *informal*, and many have learnt to devise their lifetime as divided in two parts: one dedicated to a formal job, and another dedicated to the informal job.

<sup>5</sup> According to the plan guidelines, co-operative societies were allowed to exist as well, and the State enterprises would be more independent from the Government.



## 2. Research design and method

In the following paragraphs I will use an ethnographic perspective to analyse the possible reasons for this complex path of state workers, and especially professionals, towards the private sector, and the role played by the informal economy in shaping this path. I will focus in particular on three<sup>6</sup> of the twenty-five narrative interviews, collected during my fieldwork, in which I also applied participant observation and audio-visual methods. My principal interlocutors were private workers (*cuentapropistas* and salaried private staff) and state workers with a second informal income generating activity, I selected thanks to the solid non-academic network I have built in Havana during my PhD fieldworks (2007-2011).

The interviews, audio-recorded then transcribed in their entirety, were carried out at the workplace of my interlocutors. For the purpose of this article, I chose to present three stories that exemplify three different paths among my interlocutors' work-life trajectories. The first account, the story of Eloisa, who transitioned from state-worker to self-employment after relying on informal work, represents largely the most common path (18 out of 25 interlocutors). The second one, Luis, who relied on benefits coming from business trips, represents the second path (5 out of 25 interlocutors). The third and last account, Harold, who lived abroad for a period of time and then moved back to Cuba to start his small business, represents the least common path (2 out of 25 interlocutors).

During the interviews, they mainly received two open questions: 'Would you like to tell me how you started your current job?' and (if they were State workers prior to their private jobs) 'Would you consider getting back working in the State sector in future?'

The nature of those questions aimed to encourage explanation by 'emplotment' (Ricoeur, 1979), a key feature of narrative inquiry that allows «an intuitive grasping together (*prendre ensemble*) of otherwise heterogeneous elements» (Dowling, 2011: 4). Where narrative interviews allow, during the analysis, this 'grasping together', a more detailed interpretation of the meanings that my interlocutors assign to their choices and deeds as they relate to their identities (Miller, 2005), other ethnographic data, such as participant observation among in city markets and street vendors and a comprehensive knowledge of regulations that govern the labor market, offer the means for a deeper understanding of narrations cultural and social contest.

Indeed, since working is not only a matter of 'breadwinning' but is also one of the main features of placing an individual in the social structure and contributing to define their self-representation (Jahoda, 1982), scholars have maintained that the discourse that sustains employment choices during an individual life course should be investigated

---

<sup>6</sup> I chose to present only three of the workers' narratives I collected in order to analyse my interlocutors' life trajectories and work choices without sacrificing the right length, clarity, and flow of an academic article. For a more comprehensive look at my research results, please also consult Russo (2018; 2021).



throughout a biographical dimension (Zinn, 2010). Furthermore, Mandel and Humphrey (2002) argued that analysing the encounter between the socialist state planned economy and free market activities implies the need to consider a broader and more complex negotiation of values, of culturally rooted practices and consolidated forms of interactions that are best captured in the individual's narrative accounts.

Thus, by investigating the actors involved (*cuentapropistas*) personal narration and comparing systematically the different narrative patterns (Miller, 2005) and the semantics that describe biographical 'experiences, decision-making and expectations' (Zinn, 2010; Küsters, 2014), it is possible to foster a better understanding of those passages of 'becoming subjects' (Foucault, 2003) that elude the meshes of quantitative research and closed-ended questions and consequently enlighten how regulation of the arena of 'private work' emerges and why the resurgence of the private sector has not implied a contraction of the informal work market.

Finally, concerning the ethical aspects of my ethnography, all my interlocutors were well informed about my research aims and academic affiliation, and I guarantee their anonymity by using fictitious names and by concealing those demographic characteristics that are not essential to the analysis.

### **3. Between professional identity and life struggling: the story of Eloisa**

«Hay que dejar la profesión por la vida», (lit: It is needed to give up with the profession to live), told me Eloisa in tears, at the end of a long interview beginning with the simple question: 'How did you start your current job?'.

It was a humid July afternoon, when we sat together on her home doorstep, which was also her workplace<sup>7</sup>. Eloisa was 40 back then and she was the owner of a little handicraft shop, along with her husband Javier. She is one of the several new *cuentapropistas*, Cuban citizens who got a licence to work on their own after the 2011 reform. Indeed, like many of them, she started as a State employee, right after her graduation, then she embraced an informal job to deal with the broken economy during the nineties, and finally she got a licence as a private worker.

I studied librarianship and enjoyed my university experience. I had outstanding professors who taught me the scientific approach of the discipline, and how to manage investigation, but also how to better interact with people... back then I was part of the Unión Jóvenes Comunistas (Ujc, lit. Young Communists Union) so, after my graduation, I went to work in the archive of the Comité Central of Pcc. I loved my work! I had to classify information, events and newspapers... When I got married and I had my first child, attending my job became more difficult. The public transportation was a disaster, life cost raised and my wage was about four hundred pesos per months (Eloisa)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> I met Eloisa while shopping for souvenirs at her shop; we had several informal conversations before I asked her to do the presented interview.

<sup>8</sup> Registered interview, Havana, July 2012.



Eloisa struggled to keep her job, but the drawback coming from the low salary, bad transportation connections and her motherhood, forced her to leave that position. She tried to find other state-jobs but, after a couple of failures, someone suggested she rent part of her house. In the early 2000, Cuba had opened the door to International Tourism and the measures taken by Unesco to restore the old town centre had made *calle Obispo*, the street where Eloisa lived, one of the most characteristic tourist attractions in the *La Habana Vieja*. She started renting, without a legal licence, the living room of her house as a studio for some painters who sell their artworks to tourists. She went from earning 400 pesos (about 16 US dollars) to 150 US dollars per month. The money coming from renting and other informal jobs sustained Eloisa and her husband for some years:

In order to deal with hardship, we had at the time three little girls and my old father in law to take care of. I cooked croquettes to be sold by Javier on the street, and I prepared fruit salad to be sold in a pot on the street... It did not make me comfortable, but everybody had an informal job at that time, it was the only way to make a living without stealing. This was the only realistic choice we had, a State job does not pay enough to raise three children, to give them healthy food and some clothes, the Health System is free of charge, it is true, but you have to buy gifts for the physicians, and also to get yourself some drugs abroad.

Fernández defined informal economy as one of the most formidable adversaries of the Socialist State (Fernández, 2000: 101), arguing even so that if it is true that it betrays socialism, it also provides citizens with enough creativity to flee from it and to deal with the socialist regime. Indeed, by looking after their family through an informal job, Eloisa and Javier resisted and accommodated their lives to the form of Socialism provided by the State at the time. Moreover, their acceptance of informal economy extended way beyond their personal way to ‘make a living’, including as well their acceptance of the ‘economy of favour’ (Ledeneva 1998), such as the fact that it was needed to give gifts to physicians in order to informally pay their work (Betancourt, 2019), or like looking for ‘informal importation’ of drugs (Russo, 2017).

The concept of ‘economy of favour’ was coined by Alena Ledeneva in 1998, while she was analysing *blat* (informal exchange network) in Russia, and it refers to the fact that informality has shaped the everyday practices of socialist and post-socialist for so long that a functional manner of dealing with needs has become a complex system of social habits which shapes, as Bourdieu argued, a range of options and limits for social actors (Bourdieu, 1997). But how do those social habits and, more in general, the condition of work affect «the ensemble of modes of perception, affect, thought, desire, fear» and so on that we can call, following Ortner definition (Ortner, 2005), subjectivity? Eloisa described her informal job as something that makes her feel uncomfortable and insecure. She felt uncomfortable because, in her words, she had to manage many strangers in her home. She felt insecure because she perceived her informal job as “unstable”: «It was the only real alternative I had, it kept me afloat, but it was not good: I rented my doorstep to strangers and it was not legal at all, we did not have licence, and it was not stable earning».



So, when the 2011 reform made available new licences to work privately, Eloisa and Javier decided to get a licence and opened a little handicrafts shop on their doorstep. Commenting on this choice, that she felt it was the only way to escape economic uncertainty at the time, Eloisa told me: «I am not happy, I would be happy in a library, improving myself, I know that my life is not complete without my professional identity... but it is what it is, as you know, you must choose» she concluded among tears.

#### 4. From ruling class to taxi-driver: the story of Luis

Luis was 55 years old when we met. After his bachelor degree in mathematics he attended a master of Business Administration and, from 1994, he was the director of the public Cuban enterprise Unión Geólogo Minera<sup>9</sup>, which is part of Minbas, the Cuban Ministry of Basic Industry. Since he was a high official, he earned a salary equivalent to about 70 US dollars, which was quite good for the Cuban average at the time. Furthermore, he received from the Ministry some job benefits, such as a mobile phone, a modern car and, last but not least, his job granted him with the possibility to work-travel abroad<sup>10</sup>.

Nevertheless, Luis decided to leave his position and, after twenty years serving the Government, he undertook a private job, getting a licence to manage a *casa particular* and renounced all the benefits he had. Commenting on his choice he told me:

A man who is getting closer to the old age and who is not able to meet the needs of his family is something very serious, my decision lies on economic motivations, I liked what I did and I was quite skilled, but it is not right to stand idly and wait until you reach the retirement and your children face the consequences for you (Luis)<sup>11</sup>.

Luis had what could seem as a really favourable employment position. His salary was above average and he had many benefits, but after the Reform of 2011 and the consequent raise of prizes, even Luis' wage became inadequate for making a living. His older daughter was studying Medicine at University and the younger was attending secondary school, his wife had a really low wage, so he felt he needed to provide for his family by finding a more remunerative employment. Because of the partial privatisation of the Cuban labour market, Luis could not choose to maintain his profession in the

<sup>9</sup> Unión Geólogo Minera is the Cuban state agency responsible for prospecting, exploration and exploitation of metallic and non-metallic minerals, except the nickel.

<sup>10</sup> The opportunity to travel abroad was, until 2013 (when the law preventing Cuban citizens to travel freely without a formal governmental authorization was repealed), and to a certain extent it still is, the desired object both symbolically and at material level. In the latter case, it represented the possibility to gain goods not on the local market or at lower prices than on the local market (Alejandro, 2020). Symbolically it represented a privileged status and a higher feeling of freedom.

<sup>11</sup> Registered interview, Havana, July 2012. I met Luis because he was one of my neighbours in Havana, after some informal conversations I asked him to carry on a formal interview.



private sector<sup>12</sup>, so he decided to take advantage of the emigration of a friend, who rented him his house, and to open a *casa particular* with his wife<sup>13</sup>.

As a matter of fact, the legal but partial liberalisation of the labour market and the admission of foreign capital which started with the opening to the international tourism (Brotherton, 2009) and the consequence opening of market niche in dollars have improved the economical differences between those who can work independently, having easily access to foreign currencies, and the professionals, who cannot (Russo, 2021).

When I asked Luis if he would consider getting back working in the State sector in future, he told me: «I would only if the inverted pyramid (*pirámide invertida*) normalises». By *pirámide invertida* Luis means that

a taxi driver in Cuba earns much more than a surgeon, a waiter earns much more than a State manager, I earn much more now, renting rooms to tourists and driving them around, than before when I bore the full brunt of responsibilities running a ministerial enterprise. (...) I have just started, it is too soon to say I will achieve it, but if I tell you, the change in my house, on my diet, in my life is significant, it is not about working and I have always worked like a dog, for the time I spent and my commitment for it, no time, no rest, no weekends, now either, but the difference is that now the gains are for me, I see them, I touch them, they depend on what I am able or not to do, so what I am doing is valuable... of course, it hurts to know I am skilled and graduated, and I was really good at my job (...) but now let me say I am stepping slowly but surely giving the best of what I am and I learned, by playing a new game, to the chest, and I am looking for winning this game, without spearing myself which I always did, but this time I gotta do it in my own terms.

As Luis words pointed out, the partial privatisation of the labour market has produced (or enhanced) a paradox: many professionals have left their jobs in order to find a more remunerative occupation, and they have started working as waiters, or as taxi drivers, to try to get a better salary and improve their living standards. By paradoxical situation, or by using Luis words an ‘inverted pyramid’, I mean that, after the Second Industrial Revolution, the educated middle class usually had access to more remunerative positions than low skilled workers (Kocka, 2003). In the contemporary Cuban labour market the concept of middle class seems to have made an appearance for the first time after the Triumph of Revolution banned it. Nevertheless, it seems to represent a class of workers completely different from the Western definition. As a matter of fact, one of the most frequent questions I was asked by my Cuban interlocutors who worked as professionals was: how much money could you earn with

---

<sup>12</sup> As stated in the introduction of this article, not all the professions are eligible for self-employment, as well as private enterprise are not allowed in all sectors, so it was not possible for Luis to look for a private job as a geologist, as well as Eloisa could not find a private employment as librarian. For the complete list of authorised categories within which Cubans can now seek licences (in most cases from municipal authorities) for self-employment, as of September 26, 2013, please see Gaceta Oficial, n.27, Special Edition, Resolution 42/2013, September 26, 2013, Annex.

<sup>13</sup> According to the Center for Insights in Survey Research (Cirs) 2018 data, the renting of private residences represents 14% of the total private licensed work activities in the country. Indeed, a recently published ethnographic study of Ana Lubiński (2019) illustrated how this formerly peripheral economic sector became central in the Cuban labor market transformation.



my profession in your country? Referring to the change he would like to see in Cuban economy, Luis told me:

It has been a while and a lot of things happened, unnecessary wastes. I do not know if they [the government] got aware too late of the need to unload the State, especially in the field of public services, this step makes easier the improvement of quality in any field, becomes real stimulus to get better and progress, competition drives you to move, whatever the agriculture, food, income level, only if initiatives to generate more satisfaction will develop it would be possible to build trust, credibility, it's like to expose what existed and was not used, it is very curious one person prepares and works conscientiously for the common good, but not for yourself, for your gain... then, when you do it really is when you pass, as I do, to the private sector, you have to throw yourself fully out there, unleash the energy that you have hibernated because otherwise you lose everything, the investment and even your shirt, Of course, like I said, it hurts: I was really good at my job, I loved it.

The 2011 *lineamientos* have legitimated a juxtaposition of two competing value systems: one duty-driven system based on the extreme egalitarianism lived by professionals (state workers), and the other based on individual choice and personal achievement lived by *cuentapropistas* (Russo, 2018). My interlocutors' words seem to suggest that the discontent and the feeling of disaffection to the socialist Cuban project are generated by this state of imbalance, rather than the socialist organisation itself.

Moreover, Luis' words pointed out how his choice to undertake private work changed not only his possibility to consume goods, that he described as changes of the quality of his family diet, but also his personal approach to work. On one hand he felt a renovated sense of agency that he highlighted in the words «the gains are for me (...) they depend on what I am able or not to do», on the other hand he felt his agency limited by the impossibility to work privately as a professional. As well as Eloisa, who described her shift from 'career' to 'job' as «an unhappy choice», Luis expressed his feelings about it with the expression *duele* (lit. it hurts), but he also stressed, at the end of the interview, his willingness to «win the game» and to do it on his own terms.

## **5. I always dreamed to be an attorney: the story of Harold**

Harold was 54 years old and lived with his mother and his aunt in Vedado, a neighbourhood in the Municipality of Plaza, the City of Havana. When I asked him how he started his current job, Harold decided to begin his account by telling me about his father, who was a law student when, in 1958, he enrolled in the 26th of July Movement<sup>14</sup>. During the *guerrilla* war, he was imprisoned and tortured, then he climbed the Sierra Maestra and joined the fight of the Third Eastern Front in Santiago de Cuba<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> The 26th of July Movement was a Cuban vanguard revolutionary organisation and later a political party led by Fidel Castro.

<sup>15</sup> The Third Eastern Front Santiago de Cuba was a guerrilla front of the Rebel Army, a revolutionary armed organisation created to carry out the National Liberation War (1956-1958) against the dictatorship of Fulgencio Batista (Horowitz, 1995).



With the Triumph of the Revolution, he finished his law degree and moved to Havana occupying different positions of national relevance. Raised in a revolutionary environment, with a father who, as he himself told me, had dedicated his entire life to his institutional responsibilities and his legal profession, Harold decided to follow in his father's footsteps by studying law:

Since I can remember I wanted to be a lawyer, I graduated very well in 1984, a time of prosperity, I think the best decade the country had. When I graduated, even though my father worked at the Office of the Attorney General, I spent my social service time in a small town in the Sierra, and I remember that I was happy to do so. Then, I got married and I came back to Havana to work as a prosecutor and... It was a challenging job, with poor work conditions, but I was optimistic it was going to improve. When my daughter was born in 1989, we lived together with my parents and my sister's family... in the nineties the situation became even more difficult, socially, at home and at work: it was terrible working all the time and still being very poor. My sister moved to Chile looking for a better future, we stayed with my parents and my aunt. I loved my work, but life was still very complicated<sup>16</sup>.

With the arrival of the Special Period, Harold changes several employments, always working as prosecutor or legal consultant, in an attempt to increase his earnings, but unable to do so, after separating from his wife, he decides to emigrate to Chile, where his sister lived. After a few years, unable to redeem his degree to practice law in Chile, Harold decided to return to Cuba and start working privately.

In addition, I never thought that I would live abroad forever and I am not interested in it either. I want to live and work with dignity here, but when I came back to Cuba it was more evident than never that I could not make a decent living as a lawyer, as a professional, with state employment it is impossible. It would be only possible with a real economic change, for instance why professional cooperatives are not allowed? Why can I own a photocopies shop but I cannot open a private law firm? I want to live in my country, but living, not vegetating, putting everything I know and what I have into being better... I dream of a private law firm, with diverse specialties...

Considering it impossible to have a dignified life by working as a professional in his country, Harold decides to import some copies machines from Chile, for printing and digitising documents. After applying for a self-employment licence, Harold proposes to the University of Havana to host his business with the idea of offering his services to students and professors. When the University denied him permission, Harold decided to set up his small printing establishment in his garage. It's interesting that in Harold's narration it is possible to find two tropes of loyalty to the socialist regime – the choices to start his story with the account of his father commitment to the Revolution, and then the fact he pointed out his return in the country and his willingness to stay in Cuba –, coexisting with his almost open criticism to the latter economic reforms.

The latter is expressed in his frustration about the impossibility of flourishing within his own profession in the nascent private market (<Why can I own a photocopies shop

---

<sup>16</sup> Registered interview, Havana, during August 2015. I met Harod at his photocopies shop, after some informal conversations I asked him to carry on a formal interview.



but I cannot open a private law firm? I want to live in my country, but living, not vegetating»). Indeed, the story of his father, lawyer and revolutionary, allows Harold to express his ideas against a historical counterpoint: if the revolution has been in its nature a revolution of highly educated people (Fidel Castro himself was a Law Student), why is this category denied the possibility of benefiting from the changes while maintaining your own professional identity?

## 6. Conclusions

Yurchak (2013), in his analysis of the metamorphosis of Russian society in the 1990s, criticises both scientific and mass media discourses that defined Soviet citizens as subjects deprived of agency: in this representation it is assumed that the adherence to «communist values» was purely due to the obligation and the lack of possibility of critical reflections (Yurchak, 2013: 5). Instead, Yurkak uses the concept of «binary socialism» (Yurchak, 2013: 5) to encompass the dichotomies between the willingness of the population to follow the socialism ideals and at the same time to evade them through informal practices:

What tends to get lost in the binary accounts is the crucial and seemingly paradoxical fact that, for a great number of Soviet citizens, many of the fundamental values, ideals and realities of Soviet life [...] were of genuine importance, despite the fact that many of their everyday practices routinely transgressed, reinterpreted, or refused certain norms and rules represented in the official ideology of the socialist state (Yurkak, 2013: 8).

In the analysis of the Cuban case, one can also read a binary logic in the adherence of citizens to the regulations established by the government: on the one hand, the recognition of the fundamental values of the revolution that continue to be considered in a positive way by the population, on the other, the need to seek an escape, a transgression, a way of reinterpreting those rules that limit their agency as subjects. Contrary to what Fernández (2000) affirmed, however, the informal economy is not in itself a way of betraying socialist values, but rather a desire not to abandon the social project, in its own binary perspective, as Yurchak suggests, referring to post-soviet scholars, Fernández has underestimated the deep adherence of the subjects to revolutionary values, considering the reaffirmation of the social project more as an unconscious consequence than as a form of genuine willingness to strive for an egalitarian social system.

In this article, I analysed the path from State workers to *cuentapropistas* of three Cuban citizens as an attempt, made by my interlocutors, to gain not just more money but a sense of stability and personal agency. In my interlocutors' account, becoming a private worker represented both a challenge to the socialist system and an umpteenth personal sacrifice to keep the system running. Indeed, quitting a state professional employment to become a low skill *cuentapropista* could be interpreted in the binary logic suggested by Yurchak: it allows citizens to continue subscribing to the socialist project and contextually to seek ways to rescue their own agency.



During the last thirty years, the informal economy has offered a functional manner to deal with needs, acting as an escape valve for social pressure. It has also contributed to legitimate an idea of non-state-work like a subversion of the State power. It means that working has been conceived as a way to earn money ‘in spite of’ the State formally adopting regulations and laws. Instead, the contemporary partial privatisation of the labour market has laid the ground to the creation of a different concept of non-state-work inasmuch as it is a practice ‘beyond’ the State, which indicates the ability to envision a different kind of participation to the labour market, with different but still legal rules (Morris and Polese, 2015).

Eloisa, Luis and Harold described their life as State-workers associating it with the feeling of frustration generated from the gap between their professional efforts and the purchasing power of their salaries. Then Eloisa devoted herself to informal practices, by renting a part of her house and selling home cooked meals without a licence, Harold moved to Chile, Luis relied on his international travel, different choices but common attempts to improve their earnings without any significant change in their sense of uncertainty. After 2011 reform, Eloisa, Luis and Harold became *cuentapropistas*, referring to their entrance in the private market as an attempt to recover some control on their lives. If we consider, with Giddens, social actors as «partially knowing subjects» (Giddens, 1979: 53), we could analyse the words of my interlocutors as a description of their personal effort to become subjects by re-negotiating their participation to the labour market and, at a broader level, to the Cuban society. Indeed, by leaving their State jobs and defying themselves as private workers, Eloisa, Luis and Harold embody the «increasing tension between Cuba’s socialist past and uncertain future» (Phillips, 2007: 312).

During the last Pcc congress, Raúl Castro stated that cooperatives members, *cuentapropistas*, and medium and little enterprises should not be considered against socialism and that the majority of non-state-workers are indeed *revolucionarios y patriotas* (lit. revolutionaries and patriots)<sup>17</sup>. Nevertheless, the new National Plan referred to the workers exodus to less qualified activities as a negative phenomenon, because it has eroded the inner values of Cuban society<sup>18</sup>.

Judith Butler argued that «social transformation occurs not merely by rallying mass numbers in favour of a cause, but precisely through the ways in which daily social relations are rearticulated, and new conceptual horizons opened up by anomalous or subversive practices» (Butler, 2000: 14). *Cuentapropismo* could be considered paradigmatic in this sense, because it offers a unique occasion to challenge the system without subverting it. Indeed, *cuentapropistas*, by engaging new forms of property and market relations, have changed not simply the distribution of resources and incomes,

<sup>17</sup> The complete text of the speech is published on R. Castro Ruz, *Informe central al VII congreso del Partido comunista Cuba*, «CubaDebate. Contra el Terrorismo Mediático», 17 Abril 2016, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/17/informe-central-al-vii-congreso-del-partido-comunista-cuba/#.V2fc8lfp7s0>, accessed on 21 May 2016.

<sup>18</sup> *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030. Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos* (art.29, p.5).



but have also wreaked havoc in the realm of decision-making and pointed out the growing gap between State and society. Thus, my interlocutors' account seems to represent in a new way the ability of citizens to envision social alternatives and implement transformations beyond State regulations.

## References

- Alejandro P.V., *Where the Cuban Economy Stands in Latin America: A New Measurement of Gross Domestic Product*, «Cuban Studies», 49, 2020, pp.97-118.
- Ana R., Lubiński O., *Cuban Private Entrepreneurship from Periphery to Key Sector of the Economy in Tourism Oriented Market Socialism*, «Regional Science Policy & Practice», 11(3), 2019, pp.467-477.
- Betancourt R., *Social and Solidarity Economy and the Transformation of the Cuban Economic Model*, «International Journal of Cuban Studies», 10(2), 2018, pp.209-229.
- Bourdieu P., *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Brotherton S.P., 'We Have to Think Like Capitalists but Continue Being Socialists'. *Medicalized Subjectivities, Emergent Capital and Socialist Entrepreneurs in Post-Soviet Cuba*, Yale University Press, Yale, 2009.
- Butler J., *Restaging the Universal*, in Butler Laclau E.J., Žižek S. (cur.), *Contingency, Hegemony, Universality, Contemporary Dialogues on the Left*, Verso, New York, 2000.
- Castro F., *We will Never Build a Communist Conscience with a Dollar sign in the Minds and in the Hearths of Men*, in Kenner M. and Petras J. (cur.), *Fidel Castro Speaks*, Grove Press, New York city, 1969, pp.220-237.
- Del Aguila J.M., *Cuba, Dilemmas of a Revolution*, Westview Press, San Francisco, 1994.
- Dowling W.C., *Ricoeur on Time and Narrative. An Introduction to Temps et Récit*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2011.
- Fernández D., *Cuba and the Politics of Passion*, University of Texas Press, Austin, 2000.
- Foucault M., *L'ermeneutica del soggetto. Corso al Collège de France (1981-1982)*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- Gey P., *The Cuban Economy Under the New "System of Management and Planning": Success or Failure?*, in Gey P. (ed.), *Crisis and Reform in Socialist Economies*. Routledge, London, 2019, pp.71-98.
- Giddens A., *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, Berkeley, 1979.
- Hernandez-Reguant A. (ed.), *Cuba in the Special Period. Culture and Ideology in the 1990s*, Palgrave Mac Millan, New York, 2009.
- Horowitz I.L., *Cuban Communism 1959-1995*, Transaction, New Brunswick, 1995.
- Jahoda M., *Employment and Unemployment. A Social-Psychological Analysis*, Cup Archive, Cambridge, 1982.



- Kocka J., *The Middle Classes in Europe*, in Kaelble H. (ed.), *The European Way. European Societies in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Berghahn Books, New York, pp.15-43, 2003.
- Leiva A., *International Commercial Arbitration in Transition-Era Cuba*, Asce, Miami, 2007.
- Miller T., *Making Sense of Motherhood. A Narrative Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Morris J. and Polese A. (ed.), *Informal Economies in Post-Socialist Spaces. Practices, Institutions and Networks*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Ortner S., *Subjectivity and cultural critique*, in «Anthropological Theory», 5(1), 2005, pp.31-52.
- Pérez L.A. Jr., *Cuba: between Reform and Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp.31-52.
- Pertierra A.C., *Cuba: the Struggle for Consumption*, Caribbean Studies Press, Coconut Creek, 2011.
- Phillips E., 'Maybe Tomorrow I'll turn capitalist'. *Cuentapropismo in a Workers' State*, in «Law and Society Review», 41(2), 2007, pp.305-342.
- Ricoeur P., *The Human Experience of Time and Narrative*, «Research in Phenomenology», 9, 1979, pp.17-34.
- Romero J., Martín L. and Capote González A., *Reajuste, empleo y subjectividad*, in «Temas», 76, 1998, pp.1-35.
- Russo C., *Da pazienti a cittadini. Per un'antropologia del lavoro psicoterapeutico a Cuba*, Archetipo Libri, Bologna, 2017.
- Russo C., *Informality in the Contemporary Cuban Labour Market. An Anthropological Perspective*, «Interdisciplinary Political Studies», 4(2), 2018, pp.51-78.
- Russo C., *What Should we Work For? Notes Toward an Ethnographic Theory of Value in the Contemporary Cuban Labor Market*, «Antropología», 8(1 NS), 2021, pp.141-160.
- Sánchez A., Cumbre F. and Báez J.L.O., *El trabajo por cuenta propia. Incidencias en el nuevo relanzamiento en la aplicación del modelo económico de Cuba en el siglo XXI*, in «Prisma Jurídico», 14(1), 2015, pp.59-91.
- Santana A.T., Barker T., *Socialism from Above. Assessing the Cuban Experience*, «Dissent», 66(1), 2019, pp.32-36.
- Weber M., *Economy and Society*, Edited by Guether Roth and Claus Wittich, University of California Press, 1978.
- Yurchak A., *Everything was forever, until it was no more. The last Soviet Generation*, Princeton University Press, Princeton, 2013.
- Zinn J.O., *Biography, Risk and Uncertainty. Is there Common Ground for Biographical Research and Risk Research?* [59 paragraphs], «Forum Qualitative Sozialforschung / Forum. Qualitative Social Research», 11(1), art.15, 2010.





## Dos años de pandemia en América Latina y el Caribe

*Alba Carosio\**

### **Abstract**

The Covid-19 pandemic has exacerbated the inequalities and poverty of the vast majority of the Latin American population. Although states have attempted to reduce its catastrophic impacts, their interventions have proved insufficient and unstable. The author examines the contextual conditions, the policies, the results achieved during the two years of the pandemic and the future possibilities.

**Keywords:** Covid-19 pandemic, Latin America, inequality, poverty, policies in pandemic

La pandemia del Covid-19 ha agudizado las desigualdades y la pobreza de la gran mayoría de la población latinoamericana. Aunque los Estados han intentado reducir sus impactos catastróficos, sus intervenciones han resultado insuficientes e inestables. La autora examina las condiciones contextuales, las políticas, los resultados alcanzados durante los dos años de la pandemia y las posibilidades futuras.

**Palabras clave:** pandemia Covid-19, América Latina, desigualdad, pobreza, políticas en pandemia

La pandemia da Covid-19 ha acuito le disuguaglianze e le povertà della grande maggioranza della popolazione latinoamericana. Sebbene gli Stati abbiano tentato di ridurne gli impatti catastrofici, i loro interventi si sono rivelati insufficienti e instabili. L'autrice esamina le condizioni contestuali, le politiche, i risultati conseguiti nel corso dei due anni di pandemia e le possibilità per il futuro.

**Parole chiave:** pandemia Covid-19, America Latina, disuguaglianza, povertà, politiche pandemiche

### **Introducción**

Los impactos de dos años de pandemia en América Latina y las posibilidades de reorganización redistributiva del bienestar con disminución de las desigualdades se detallan y analizan en el marco del capitalismo jerárquico latinoamericano (Scheneider, 2013), conceptualizado como el modo particular en que se articulan los factores de regulación de la riqueza, intereses, Estado y trabajo en nuestra región, derivado de relaciones históricas y globales, y legitimado por imaginarios y costumbres, que mantienen y apoyan una desigualdad profunda y extendida. La abundante y reciente literatura académica sobre la desigualdad, desde Sen (1973, 1992), (Tilly (2000), Stiglitz (2012), Piketty (2014), Therborn (2016), Atkinson (2016), y los sólidos estudios sobre América Latina en su desigualdad, tales como World bank (2000), Ferreira, Walton y Banco mundial (2005), Cepal (2016), Pnud (2021), Bid (2021) entre otros, dificultan el objetivo de plantear aportes originales a la problemática, por lo que nos

\* Universidad Central de Venezuela, Centro de estudios latinoamericanos Rómulo Gallegos (Celarg), Caracas (Venezuela); e-mail: albacarosio@ucv.ve.



concentramos en el acopio y revisión de información sobre el período en estudio y las posibles derivas posteriores.

La investigación bibliográfica que sustenta este texto, se realizó a partir del año 2020, con el apoyo de la Centro María Sibylla Merian de estudios latinoamericanos avanzados (Calas homepage, 2022), sede Guadalajara (Jalisco, México), como parte del eje *Regulación y desregulación de la riqueza* que formó parte del laboratorio *Confrontando las desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre riqueza y poder*, y comprende el período de crisis por la pandemia Covid 19, durante los años 2020 y 2021 (Calas events, 2022).

La calificación del capitalismo latinoamericano como jerárquico (Schneider, 2013) se emplea incluyendo las tendencias históricas inerciales de protección de privilegios, las disputas por la captura y uso del Estado y sus poderes en diferentes niveles, y la aceptación social de niveles de servidumbre y desigualdad en la convivencia. Por otro lado, y como interpretación de la autora, consideramos que el capitalismo jerárquico puede verse como un capitalismo de castas, con altos grados de distancia social y profundas brechas de recursos para la vida entre los niveles sociales superiores y los que se encuentran en la base social, con desprotección para quienes conforman los estratos pobres, es decir, con esquemas de desigualdad de gran distancia, segregación y subalternización.

El texto trata de describir la profunda desigualdad de las sociedades latinoamericanas en rasgos y cifras que constituyen su estructura visible, revisando la matriz de las relaciones laborales y sociales en las que se insertó la pandemia por Covid-19, con la consiguiente agudización de la desprotección social. A partir de esta descripción se exploran las estructuras de regulación y distribución de la riqueza, que dan lugar a Estados con debilidades crónicas para incidir en las desigualdades, y se examinan las políticas de algunos Países frente a la crisis social agravada por la emergencia sanitaria y los confinamientos.

Se exploran datos parciales hasta el momento actual, que muestran un agravamiento de las brechas entre capas sociales y una ampliación de la acumulación de riqueza por parte de las élites, acompañada por malestares y turbulencias sociales.

Finalmente se plantean reflexiones acerca de las posibilidades de reformas redistributivas en la tributación y nuevos pactos sociales en la región latinoamericana.

## 1. Contextualización

La pandemia por Covid-19, con el consecuente distanciamiento social, confinamiento y paralización económica, llegó alrededor de mediados de marzo 2020, a una América Latina caracterizada por profundas desigualdades estructurales. La región – según datos de Cepal (2020<sup>b</sup>) – venía experimentando aumento de la pobreza y la desigualdad a partir de 2014. Para 2019, la proporción era de 30,8% de la población en pobreza con 11,5% de pobreza extrema. Se define la pobreza como la situación en que



los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios (Cepal, 2018).

La pobreza extrema o indigencia se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como pobres extremos a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaron en su totalidad a dicho fin (Cepal, 2018). La más profunda pobreza existe en las zonas rurales, donde alcanzaba a 45,2% en 2019 (Cepal, 2020<sup>b</sup>).

Por su parte, en América Latina, los estratos de ingresos medios no están exentos de carencias, vulnerabilidades y riesgos en áreas claves como la educación, la inserción laboral y la protección social (Cepal, 2020<sup>b</sup>).

Más de la mitad, 53% de las y los trabajadores de la región, están en el sector informal: de un total de 292 millones de personas ocupadas en América Latina y el Caribe, 158 millones trabajan en condiciones de informalidad (Oit, 2020<sup>a</sup>).

Trabajo informal es aquel que no está cubierto por la legislación laboral. Se define principalmente para registro estadístico, contando todo tipo de trabajo no incluido en las estructuras económicas formales. Según Oit (1972) incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

Esta condición de informalidad implica inestabilidad laboral, baja remuneración y desprotección social, ya que la seguridad social y los beneficios laborales siguen exclusivamente anclados al empleo. Ocho de cada diez ocupados de los estratos más pobres en la región latinoamericana (Oit, 2021<sup>a</sup>) trabajan sin ninguna protección social. Sobre ellos las medidas de cierre, confinamiento y restricciones de circulación han tenido un impacto devastador: quedaron sin ingresos de sobrevivencia. Los trabajos en el sector informal latinoamericano se caracterizan por bajos ingresos, sin posibilidades de ahorro de ningún tipo, con nula protección de salud o ante el desempleo.

Según Cepal (2020<sup>b</sup>) casi el 99% de las empresas de América Latina son micro, pequeñas o medianas (Mipyme), constituyen la mayor parte en casi todos los sectores de la actividad económica, lo que conlleva trabajo en condiciones de informalidad y dificultades para lograr excedentes. Las cuarentenas y el aislamiento social implicaron marcadas caídas en actividades como la aviación, el turismo, el comercio y las zonas francas, con los consecuentes despidos, pérdidas de puestos de trabajo. En el mejor de los casos, se conservó el empleo con reducción de sueldos y salarios. El teletrabajo no es una opción para las y los más pobres, por las características de sus trabajos, por su formación y equipamiento, y por las grandes carencias de conectividad en toda la región.

La pandemia ha desnudado la terrible precariedad del trabajo en nuestra región. Nuestras sociedades se caracterizan por una abarcante *desprotección social*, que deriva de una seguridad social restringida al empleo, programas y políticas sociales no



universales con diferentes grados de focalización a partir de los años Ochentas, y privatización de pensiones, salud y educación. Estados débiles capturados por élites muestran el patrimonialismo extendido que caracteriza el capitalismo jerárquico, históricamente se han opuesto a ampliaciones de políticas sociales, y aún más a procesos de reformas redistributivas, que implican cambios en la regulación de las ganancias, la riqueza y los patrimonios (Pérez Sainz, 2016).

A partir de la crisis de la deuda en los años Ochenta, y bajo la tutela del Fondo monetario internacional, el Banco mundial (Bm) y el Banco interamericano de desarrollo (Bid), la mayoría de los Países fueron obligados a adoptar políticas de estabilización y programas de ajuste estructural. Impulsado por Usa y promovidas por el Fmi como medidas de ajuste llegó el ideario neoliberal, con flexibilización laboral, privatización y reducción del Estado.

Como plantea David Harvey (2007) el neoliberalismo es un proyecto político de largo alcance contra los trabajadores y para producir exportación de capital en busca de mayores ganancias, privatización y desregulación produjo pobreza y en América Latina y masas importantes de mano de obra muy barata.

Como compensación al desmantelamiento de seguridad social se impusieron políticas de compensación dirigidas a sectores empobrecidos (Cepal, 1991; Franco, 1996; Bonilla Soria, 2015; Antía, 2018). Actualmente, la protección social está altamente segmentada (Oit, 2002; 2009): la población no clasificada como pobre debe adquirir servicios de mercado en las áreas de la salud, las pensiones y la educación, ya que el aseguramiento contra los riesgos se entiende como una responsabilidad individual de las clases medias. Los más pobres e informales simplemente no tienen mecanismos de cobertura para sus riesgos vitales, de edad, salud, etc.

Según Oit (2021<sup>b</sup>) solo el 56,3% de la población latinoamericana está cubierta por al menos una prestación de protección social, para el año 2020 apenas 30,5% tenía protección de maternidad y 12,5% protección por desempleo. Datos relevantes aportados son que solamente el 48,4% tiene seguridad social contributiva, es decir, quienes trabajan en empleos formales, con grandes diferencias intra-regionales entre Países andinos donde es de 26,6% y Países del Cono Sur donde llega al 62,5% de la población. Considerando toda la región, en 2019, solamente 54,2% de las personas mayores de 65 años recibía pensión o jubilación.

Los sistemas estratificados de protección social en América Latina y el Caribe, han derivado en:

- a) mercantilización para determinados grupos sociales;
- b) desmercantilización focalizada y selectiva para los grupos sociales más empobrecidos;
- c) renovada familiarización de las protecciones colectivas. Ante la negligencia histórica de los Estados para proporcionar bienestar a las poblaciones, la principal institución para la protección con que cuentan las y los latinoamericanos, cultural y materialmente, son las familias (Tirenni y Ruiz del Ferrier, 2021).

La jerarquización de la protección se considera parte integrante de los beneficios laborales, mientras que la desprotección es estado natural para quienes no logran



trabajos formales o profesionales. Las desigualdades se sostienen como resultado entonces de procesos que fueron empujando a grandes masas de la población, alrededor de 50% en promedio en América Latina, hacia la informalidad y precariedad. Precariedad y trampa de pobreza que se transmite generacionalmente, manteniendo jerarquización y segregación social.

La desigualdad y la precariedad se expresan especialmente en salud, vivienda y educación. La inversión pública de la región en salud es en promedio un 3,8% del Producto interno bruto (Pib), la mitad de lo que recomienda la Organización mundial de la salud (Oms), mientras que el promedio de los Países de la Organización para la cooperación y el desarrollo económicos (Ocde) es cercano al 7% del Pib (Cepal/Ops, 2021). Se observa una profunda inequidad sanitaria en cuanto al acceso a la atención en salud, jerarquizada entre sistemas privados sofisticados y, deficiente y escasa atención pública. Aún es más desigual y jerárquica en cuanto a condiciones para vidas saludables, dado el contexto de enfermedades endémicas tales como dengue, malaria, chagas, reciente reaparición de tuberculosis, y otras. Los sistemas latinoamericanos de salud han estado siempre crónicamente desfinanciados, fragilizados, estratificados, segmentados.

En 2018, la Organización panamericana de la salud (Ops) recomendaba el acceso y cobertura universal en salud, eliminando la capacidad de pago como barrera de acceso, aumentando la financiación solidaria a través de impuestos e ingresos fiscales.

En materia sanitaria, 21% de la población urbana no tiene acceso al agua, 65 millones de personas no tienen acceso al agua y jabón y 15 millones de personas defecan al aire libre en la región (Unicef/Ops, 2018). En las zonas urbanas, una de cada cuatro personas vive en asentamientos informales o precarios, se calcula que suman alrededor de 110 millones de seres humanos (Onu-Habitat, 2021). Ya antes de la pandemia, las brechas educativas entre la niñez en familias pobres y familias con recursos eran amplias, en un contexto de educación pública en crisis (Unesco/Bid, 2020).

Se ha ido produciendo una privatización educativa como parte de reformas del Estado, y a veces, por defecto frente a la pasividad o limitada capacidad de respuesta del Estado ante una creciente demanda educativa (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; Saforcada, Ambao y Rozemberg, 2021). La educación sigue siendo una deuda para grandes sectores (Saforcada, 2020), en la educación se manifiesta la profunda discriminación y segregación por segmentos socioeconómicos, hay una educación para ricos y una educación para pobres (Gentili, 2015). Podríamos afirmar que, en la región, la educación no cumple el papel igualador que conceptualmente debería tener.

Pobreza y desigualdad indisolublemente unidas, se mantienen en el capitalismo jerárquico latinoamericano dando lugar a una estructura social donde los sectores más bajos quedan atrapados en brechas abismales. La base de la acumulación de riqueza en los Países de la región, está en la captura de las rentas producidas por la extracción de materias primas, que las élites y pequeños grupos de capas superiores logran acaparar mediante relaciones políticas, se constituye así una matriz productiva que no necesita mano de obra educada, sino por el contrario, trabajadores en condiciones precarias



(Harvey, 2005; 2007; Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2012; Valencia Lomeli, 2012; Pérez Sainz, 2016; Lander, 2019; Stezano, 2021; Pensado, 2021).

La feminización de la pobreza es caldo de cultivo de la reproducción de la desigualdad, en nuestra región donde la tasa de fecundidad adolescente es cinco veces más alta que en los Países europeos, y la tasa de hogares monomarentales, 17%, es también alta. Los hogares encabezados por mujeres solas han venido aumentando constantemente (Cepal/Unicef, 2014), sobre todo en los segmentos más pobres, llegando allí al 30% y continúa en aumento. Son las mujeres quienes administran la sobrevivencia, haciendo frente a la carencia de servicios en los asentamientos populares, consiguiendo cisternas de agua y ayudas de alimentación y organizando ollas populares. Sin olvidar que representan el 80% de las ventas y elaboración de alimentos y el 75% de quienes trabajan en el sector salud, aún durante la pandemia (Cepal/Unicef, 2014; Pnud, 2017).

Un modelo de disciplina fiscal, aplicada de manera inmoderada desde los años Noventa, interrumpido y retomado en la segunda década del siglo XXI, fue logrando la retirada del Estado de la prestación de servicios sociales básicos. Como lo ha señalado David Harvey (2005) en su análisis de la acumulación por desposesión, en la fase neoliberal la expansión de capitales basados en la especulación, la depredación, el fraude y la apropiación privada de una porción creciente de la riqueza social, se ha convertido en la nueva base de acumulación. La captura del Estado por las élites tiene como finalidad garantizar y profundizar privilegios para la acumulación. Más recientemente, las teorías sobre las particularidades del capitalismo en América Latina, centran sus análisis en una relación particular entre el neoliberalismo y el extractivismo de commodities, que produce impactos sociales y ecológicos depredadores, informalización del trabajo, desprotección y agotamiento de recursos naturales más contaminación (Cuevas Valenzuela, Véjar y Rojas, 2018; Lander, 2019).

La concentración del ingreso, la brecha de recursos con desprotección de las mayorías, está en el corazón de la desigualdad latinoamericana. El 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% más pobre, posee el 71% de la riqueza y tributa sólo el 5% de su renta (Cepal, 2020<sup>b</sup>). Según los cálculos de Oxfam (2020<sup>a</sup>), si esta tendencia continuara, dentro de sólo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante. Debe tenerse en cuenta que entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual (Cepal-Oxfam, 2016).

Resulta claro que los Estados latinoamericanos no cumplen su función redistributiva. La cultura del privilegio y la segregación en salud, en educación y territorial entre otras, naturaliza las desigualdades y la discriminación; y afronta la equidad con un enfoque asistencialista. Se ha venido calificando el capitalismo latinoamericano como capitalismo jerárquico o de privilegios (Schneider, 2013; Pensado, 2021) basado en la captura del Estado y sus regulaciones por las élites, de modo que la riqueza no sólo confiere seguridad económica, sino también poder social y político, y a su vez las relaciones cercanas con el poder político garantizan prerrogativas y riqueza. La desigualdad económica agudiza la desigualdad política, creando un círculo vicioso, en



el que las élites ricas usan sus recursos para controlar la toma de decisiones políticas y económicas. La riqueza compra influencia, y le permite subsistir a través de generaciones (Donald y Martens, 2018).

La desigualdad en América Latina y el Caribe es el resultado de una compleja matriz de relaciones en la que se incluyen determinantes históricos derivados de la colonización y ventajas sostenidas en el tiempo, segregación por clase, fuerzas en pugna, sindicales, políticas, y sociales en los Estados que dan lugar a políticas excluyentes, estructuras productivas extractivas y dependientes con bajo empleo, y patrones culturales que la legitiman y la propician. Hay una relación directa entre el status económico y político que da lugar a un círculo vicioso de mantenimiento de privilegios, que coarta la movilidad social, y mantiene amplias capas de pobreza y desigualdad (Schneider, 2013; Oxfam, 2014; Gentili, 2015; Pérez Sáinz, 2016; Cuadros, 2016; Jiménez, 2015, 2017; Bid, 2020; Alarco Tosoni y Castillo García, 2020; Bull y Robles, 2020; Pensado, 2021; Pnud, 2021). La pandemia ha agravado esta estructura de relaciones sociales, y ha encapsulado a los sectores sociales en su situación de pobreza o de privilegio.

## **2. Regulación, redistribución y desigualdad**

El diseño de la política fiscal es crítico para la distribución de la riqueza, no solamente sirve para mejorar la igualdad sino también para evitar que surja la desigualdad. La tributación no debe ser entendida únicamente como un mecanismo de recaudación de recursos para que los Estados cumplan con sus obligaciones, sino que debería ser una herramienta de política económica para la justa redistribución de la riqueza. El factor impositivo es el gran corrector de las desigualdades (Latindadd, 2020; 2021).

Según Oxfam (2014; 2016; 2020<sup>a</sup>), la riqueza ha quedado prácticamente desfiscalizada en América Latina. Los niveles de recaudación son muy bajos, se caracterizan por la evasión y recaen sobre las familias.

El presupuesto de los Estados latinoamericanos depende principalmente de la explotación de recursos naturales, con precios inestables y baja sostenibilidad ambiental. Tan sólo tres Países de la región cuentan con algún tipo de impuesto al patrimonio neto (Argentina, Colombia y Uruguay) y únicamente los diferentes impuestos a la propiedad han ido tomando notoriedad recientemente, mientras los gravámenes sobre las rentas de capital son escasos y sobre las herencias son prácticamente inexistentes (Ortiz Crespo, 2015; Cepal/Oxfam, 2016; Latindadd, 2020; 2021).

Los impuestos en América Latina son regresivos, es decir, pesan más sobre quienes menos tienen, porque el sistema tributario se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo, básicamente el Iva, que resulta más gravoso para los grupos de ingresos bajos y medianos, que no tienen capacidad de ahorro y destinan todo su ingreso al consumo. Las tasas de Iva en la región fueron aumentando a partir de 1990, actualmente oscilan desde 7% en Panamá a 22% en Uruguay, mientras que el promedio mundial está en 15%, y lo pagan todos por igual sin importar su nivel socioeconómico. Por el contrario, un



impuesto progresivo, se centra en aplicar esquemas para que quien pague más sea quien tiene más riqueza o ingresos, y por lo tanto, vía políticas y protección social tiene efecto redistributivo (Oxfam, 2014; Jiménez, 2015; 2017; Cepal/Oxfam, 2016; López, Martínez y Paparas, 2019; Latindadd 2020; 2021; Pessino, 2021).

Por otra parte, los sistemas tributarios de la región suelen estar más orientados a los ingresos laborales, vía Impuesto sobre la renta, que a las ganancias de capital y a menudo carecen de impuestos sobre bienes inmuebles y sucesiones. Sin embargo, se observa una recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas especialmente baja en América Latina, en particular entre los grupos con ingresos más altos (Jiménez, 2015). La riqueza en América Latina y el Caribe, está prácticamente desregulada.

En este contexto, la recaudación como renta procedente de los recursos naturales no renovables constituye una parte significativa del total de los ingresos del sector público; por ejemplo, proveniente de hidrocarburos llega a 30% en Bolivia, 34% en México, 40% en Ecuador, 44% en Venezuela. La carga impositiva para empresas nacionales es el doble de la carga sobre compañías multinacionales, que se benefician de exenciones impositivas bajo la premisa de atraer inversiones, que igual ocurrirían sin ese incentivo. En general, la recaudación tributaria tipo en América Latina se compone de 46,2% impuesto al consumo, 26,8% impuesto sobre la renta y 20,5% de seguridad social (Cepal/Oxfam, 2016).

Esto se acompaña con una alta evasión. Los Países de América Latina pierden más del 50% de sus ingresos por impuestos sobre la renta de las personas, se calcula 38% en México, 49% en Argentina y 58% en Ecuador. Paraísos fiscales y abusos corporativos, favorecidos por capturas del Estado y posiciones de jerarquía, logran que los que podrían aportar más a la sociedad no paguen los impuestos que les corresponden en justicia (Cepal, 2021<sup>d</sup>). Entre 2002 y 2015, según investigación conjunta entre Cepal y Oxfam, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, es decir, un aumento seis veces superior al del Pib de la región (Cepal/Oxfam, 2016). Para 2021, había 107 multimillonarios latinoamericanos en la lista de *Forbes* (2022); la amplia mayoría de ellos aumentaron su patrimonio en el último año, en plena pandemia. Gran parte de esta riqueza se mantiene exenta del pago de impuestos o en paraísos fiscales.

En la mayoría de los Países de la región para generar ingresos, el Estado continúa el aumento progresivo en la tasa y los bienes que pagan Iva, en lugar de atacar la evasión fiscal y reducir las exenciones que reciben los que más tienen. Buscando recoger recursos, los Estados latinoamericanos prefieren impuestos que se consideran de más fácil recaudación, gravando el consumo de bienes de primera necesidad, y ejerciendo así una mayor presión sobre quienes usan mayor proporción de sus ingresos en esto.

Para reducir la desigualdad se hace necesario llevar a cabo amplias reformas de códigos tributarios para reequilibrar los impuestos directos e indirectos, redistribuyendo carga fiscal desde el trabajo y el consumo hacia el capital, la riqueza y los ingresos asociados, a través de impuestos como por ejemplo los que gravan las transacciones financieras, la riqueza, las herencias y las ganancias de capital (Jiménez, 2015; 2017). Sin embargo, las élites latinoamericanas apalancadas en capturas y alianzas con el poder



político han trabajado en medidas preventivas para evitarlo de manera silenciosa, controlan leyes, utilizan esquemas de corrupción, financian grupos políticos, y operan en conglomerados familiares tradicionales y jerárquicos (Bull y Robles, 2020; Cárdenas, Rivera y Vallejo, 2020; Palma, 2020; Alba Vega, 2021). Desjerarquizar y democratizar el poder y el Estado parece ser condición indispensable para comenzar a pensar en reestructuraciones y en políticas sociales más sensibles y redistributivas de largo alcance, no sometidas a los vaivenes de grupos de poder.

### **3. Tiempos de pandemia agravan la desigualdad**

Pandemia, confinamiento y restricciones se han extendido en el tiempo produciendo incremento de consecuencias negativas, magnificando los históricos problemas estructurales: desigualdad, alta informalidad, fragmentación de los sistemas de salud y de la protección social, y limitado espacio fiscal. La caída del Pib es la más grande en 120 años, 7,7% según Cepal (2022<sup>b</sup>). Se han generado 52 millones de nuevos pobres, 65% de ellos pobres extremos. Alrededor de 115 millones de personas han empeorado su situación económica, 59 millones de ellas pertenecían en 2019 a los estratos de ingreso medio. El Índice de Gini está en promedio un 5,6% más alto que el registrado en 2019 (Cepal, 2022<sup>b</sup>).

Desde mediados de marzo 2020, 96% de los Países han tomado medidas de restricción de movilización y cierre de lugares públicos, 87% de restricción de la actividad económica, 51% de control de precios, 96% suspensión de clases, 42% mantenimiento del programa de alimentación escolar, 35% prohibición de despidos del trabajo, 78% han efectuado transferencias monetarias y 69% transferencias alimentarias para atender de alguna manera el aumento de la pobreza (Cepal, 2021<sup>a</sup>). Sobre las medidas frente a Covid en América Latina y el Caribe ver también Onu (2020<sup>a</sup>; 2020<sup>b</sup>) y Oit (2021<sup>b</sup>).

Para el año 2020, con un año de pandemia, la pobreza de la región aumentó a 37,7% y a 15,6% en pobreza extrema. Proporcionalmente, la pobreza ha aumentado en 23%, y la pobreza extrema en 39%; por cada cinco pobres que existían en América Latina en 2019, se ha agregado uno más en 2020; y por cada dos pobres extremos se ha agregado otro durante el año de pandemia. En 2021 siguió aumentando, la pobreza extrema ha alcanzado a 81 millones de personas y alcanzó niveles similares o mayores a los que se registraban en 2014 en diez Países y en algunos de ellos incluso, llegó a niveles superiores a los de 2008 (Cepal, 2020<sup>b</sup>; 2021<sup>a</sup>; 2022<sup>b</sup>). Es decir que en la región se ha producido un retroceso en justicia social de más de 10 años, mientras los sectores más acomodados y élites tanto a nivel mundial como regional, han aumentado ganancias y patrimonios, el capitalismo regional se va haciendo cada vez más jerárquico (Oxfam 2020<sup>a</sup>, 2020<sup>b</sup>, 2022).

Es muy clara la movilidad descendente: 8 de cada 10 latinoamericanos están en condiciones de completa vulnerabilidad sin ninguna protección y por ello se requiere avanzar en sistemas de protección social universal. Este aumento de la pobreza a causa de la pandemia de Covid-19 tiene consecuencias que impactarán en los años siguientes.



La desigualdad de hoy se transmite y se profundiza en la desigualdad de mañana. La pérdida de empleos formales, sin duda engrosará la informalidad y para los grupos familiares aumentará la necesidad de generar ingresos en un contexto de alto desempleo. En los hogares el ingreso disminuyó entre 10% y 40% según diferentes Países (Cepal, 2022<sup>b</sup>).

Más perjudicadas por el desempleo y la imposibilidad de trabajo informal, fueron las mujeres, sobre todo las de los estratos más empobrecidos, y las personas racializadas. Por otra parte, el cierre de las escuelas recargó las labores de cuidado familiar e impulsó la pérdida de posiciones remuneradas en las mujeres. La insuficiencia de las políticas públicas de cuidados profundiza los nudos estructurales de la desigualdad de género.

Los informes son sumamente claros.

La contracción del empleo se concentró en los empleos de salarios más bajos, entre quienes se desempeñan en empleos informales y en algunos sectores altamente feminizados, lo que redundó en una pronunciada caída de la masa salarial (Cepal, 2022<sup>b</sup>: 226).

En los Países en los que se han aplicado transferencias monetarias para paliar la crisis, éstas han jugado un papel relevante para evitar el agravamiento de la pobreza, ya que específicamente se dirigieron a los sectores en pobreza y pobreza extrema. La prueba de este papel es el caso de Brasil, que fue el País que entregó mayor cantidad de presupuesto a las transferencias y logró disminuir el deslizamiento hacia la pobreza. Sin embargo, en 2021, han bajado un 50% los presupuestos destinados a transferencias monetarias con respecto al año anterior (Cepal, 2022<sup>b</sup>).

Hay una crisis social prolongada, o varias crisis acumuladas, con deterioro profundo de la salud y el bienestar. Ha habido una salida contundente del mercado laboral, El aumento de la pobreza se ha dado por sexto año consecutivo. Ha aumentado la tendencia a la desigualdad, mientras tiene lugar la crisis silenciosa de la educación. El clima social es de desamparo y turbulencia, con una gran sensación de desprotección social y desconfianza ante la acción estatal caracterizada por fracasos conocidos, y por un elevado autoritarismo gubernamental (Cepal, 2020<sup>b</sup>; 2021<sup>a</sup>; 2021<sup>b</sup>, 2021<sup>c</sup>, 2022<sup>a</sup>, 2022<sup>b</sup>; Cepal-Ops, 2021; Lopez-Calva, 2021; Onu, 2020<sup>b</sup>; Oxfam, 2020<sup>b</sup>).

La opinión sobre el manejo de la pandemia es negativa en general, tanto en lo sanitario como en lo socio-educativo. Las poblaciones latinoamericanas están en pie de lucha a pesar de las circunstancias, y demandan reformas importantes y claras que disminuyan las desigualdades y la pobreza. La frustración de larga data en gran parte de las poblaciones viene expresándose desde el 2019. Ha habido movilizaciones importantes en Ecuador (2020), Chile (2020 y 2021) y Colombia (2021), que son irrupciones en contra de las desigualdades y la pobreza. Mientras tanto, buscando alternativas de apoyo en tiempos de pandemia, se han estrechado redes de solidaridad y ayuda mutua, comunitarias, sociales y no gubernamentales. Mencionamos algunos ejemplos documentados en bibliografía y otros conocidos por experiencia directa: redes de mujeres organizadas y UnaMujer en los barrios venezolanos; colectivos sostenidos por el movimiento sin tierra en Brasil, asociaciones de vecinos en zonas populares (Paraisópolis, Alemão y otras favelas); en Chile, se reactivaron 130 comedores



populares y más de 1000 ollas populares para preparar y distribuir una comida diaria, se activaron redes de solidaridad indígena en Perú y en México; denuncias y ayuda en las villas miseria argentinas impulsadas por comunidades y organizaciones defensoras de derechos humanos, etc. (Pleyers, 2021; Cels, 2020).

Existe la percepción de que nuevos progresismos con promesas de mejorar la vida social y la equidad, han logrado llegar a la presidencia de varios Países (Honduras, Perú, Argentina, México), y hay horizontes de cambios políticos importantes como en Chile, con la Asamblea constituyente y el triunfo de una nueva izquierda, y el que parece asomarse en Colombia, con el pacto histórico *Colombia puede* – una coalición de partidos de izquierda fundada en 2021 con liderazgo de Gustavo Petro, diputado y candidato a la presidencia – y en el apoyo poblacional con que contaría el regreso de Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) a la presidencia.

Son frecuentes en todos los Países, las demandas y movilizaciones colectivas, en las redes e internet, y también en las calles, y los estallidos sociales en contra de la desatención y desprotección social. Además de los ya mencionados más arriba, hay movimientos constantes reseñados en la prensa local y nacional, y otros que no llegan a impactar en los medios de comunicación, el malestar social se expresa de diversas maneras (Mongan, Sanchez y García de la Cruz, 2020; Murillo, 2021). Las demandas muy visibles son: mejor distribución del ingreso, protección social, economía y políticas de cuidado, servicios públicos universales y de calidad. Aunque no es una demanda sostenida en las movilizaciones callejeras, se alzan voces que insisten en la necesidad de garantía para los derechos de supervivencia mínima, vía renta básica, ingreso de emergencia y otros mecanismos que aseguren una entrada mensual que permita la subsistencia.

Cepal (2022<sup>a</sup>) ha llamado a mantener el ingreso de emergencia. Onu (2020<sup>b</sup>) propuso considerar la creación de un ingreso básico, y existen redes de estudio tales como Red temática renta básica de la Universidad de la República (Uruguay), que desarrolló una propuesta de implementación en 2020 y la Red latinoamericana de renta básica (Redaic), que impulsan debates y reflexiones (Onu, 2020<sup>b</sup>).

Por otro lado, la pandemia y el confinamiento han producido cambios en la organización de la vida cotidiana, las sociabilidades y otros aspectos psicosociales. Va surgiendo una fatiga pandémica: temor a lo desconocido, angustia ante el futuro, desasosiego frente a la incertidumbre, sensaciones de atrapamiento y emociones complejas, irritabilidad y cansancio.

En las familias, el encierro ha producido recarga del trabajo doméstico, de la irritación, y han aumentado los niveles de violencia hacia las mujeres y niñas, niños y adolescentes (Cepal/Unicef, 2020; Onu, 2020<sup>b</sup>; Onu-Mujeres, 2020).

Las relaciones de amistad se han dificultado, la vida se ha centrado en conexiones por vía digital y pantallas, con las consiguientes frustraciones debido a las dificultades de conexión en las barriadas pobres.

Los aprendizajes en el hogar, han generado síndromes en algunas niños y adolescentes de reticencia frente a la reincorporación a la presencialidad. Los esfuerzos por contener el virus complican la higiene y el acceso a lugares y entornos.



La omnipresente bioseguridad genera dificultades variadas. Para aportar conocimiento de la situación, la Organización panamericana de la salud (Ops) y la Organización mundial de la salud Oms (2022) han creado una Comisión de alto nivel sobre salud mental y Covid-19 para apoyar a sus Estados miembros en la mejora y el fortalecimiento de la salud mental en las Américas, tanto durante la pandemia como en el futuro, que cuenta con una plataforma (<https://mhc.paho.org/es>), publicaciones y asesorías sobre el tema.

Mientras tanto, los fundamentalismos de tipo religioso que venían avanzado en nuestras sociedades, al calor de la angustia, están impulsando una tendencia de retroceso conservador en Latinoamérica en diversos campos de la vida social (González, Hirst, Luján, Romero, Tokatlian, 2021). La inseguridad económica y las pocas expectativas hacia el futuro han propiciado el crecimiento de las y los creyentes de los diferentes cultos evangélicos especialmente los pentecostales, que además van logrando entrar en el campo político y generando nuevas tramas de privilegio. Se han fortalecido lazos entre el poder político y las iglesias evangélicas en varios Países, tales como Brasil, Venezuela, Ecuador, que van poniendo derechos en riesgo, especialmente derechos equitativos a la participación, derechos sexuales y reproductivos, derechos a la formación de familias diversas, se impulsan así procesos de desdemocratización social (Torres, 2020; Carosio, 2020, Gutiérrez y de la Torre, 2020).

El capitalismo jerárquico persistente y desprotector, refractario a cualquier iniciativa de distribución de riqueza, en América Latina y el Caribe ha producido históricamente gobiernos autoritarios y democracias debilitadas. En la opinión de la autora, su perpetuación sin fisuras ni aperturas podría producir dos tipos de salida frente al hartazgo de las poblaciones: 1. revueltas sociales que se radicalizan frente a las negativas de cambio o 2. crecimiento de salidas fundamentalistas de refugio religioso frente a las decepciones políticas. En consecuencia, el surgimiento de líneas políticas con propuestas redistributivas y menores compromisos con grupos económicos y élites, es un horizonte promisorio.

La pandemia ha generado y visibilizado el grupo de personas empobrecidas y una nueva forma de aguda desigualdad entre quienes continúan recibiendo su ingreso laboral y los que no (porque no pueden trabajar debido a las restricciones sanitarias o perdieron su empleo), el desamparo es particularmente cruel con quienes ya eran pobres desde antes.

Se han generado nuevos pobres especialmente entre las mujeres, los grupos racializados, las niñas, niños y adolescentes, los y las adultos mayores, quienes viven con discapacidades, en fin, todas y todos aquellos estructuralmente desiguales y desfavorecidos. Por ejemplo, las mujeres apenas alcanzarían la participación laboral del 2008 (49,1%) (Oit, 2021<sup>a</sup>; Cepal, 2022<sup>a</sup>; 2022<sup>b</sup>; Bid, 2021) a raíz de la mayor pérdida de puestos de trabajo femeninos durante la pandemia.

Además del impacto del cierre de las escuelas, la mitad de los hogares con niños y niñas han sufrido pérdida de ingresos, se estima que el 46% de menores quedarán viviendo en hogares pobres. América Latina y El Caribe tiene al menos el 11,5% de la población mayor de 65 años sin acceso a ningún tipo de pensión, lo cual los condena a la precariedad y pobreza crónica. Aunque no existen datos sobre las personas con



discapacidad que viven en instituciones y residencias comunitarias, ellas han sido especialmente vulnerables al Covid-19 (Cepal, 2020<sup>b</sup>; 2021<sup>b</sup>; 2022<sup>a</sup>).

Los organismos internacionales han alertado contra la extrema forma de desigualdad y pobreza, y sus consecuencias explosivas. Pueden verse los informes de Cepal (2020<sup>b</sup>; 2021<sup>b</sup>; 2022<sup>b</sup>), de Naciones Unidas (2020) y de Bid (2020; 2021), etc. Incluso el Fondo monetario internacional (Amaglobeli, Gaspar, Mauro, 2021) ha mostrado preocupación, considerando que cuando aumenta la desigualdad, los votantes tienden a favorecer opciones políticas que impulsan la polarización del debate, a veces hasta el punto de desestabilizar las democracias y las economías.

Por otra parte, cuando el aumento en la desigualdad se debe a la caída en la movilidad social, se pierde eficiencia productiva por el desincentivo del esfuerzo laboral. Ya en 2012, en su libro *El precio de la desigualdad*, Joseph E. Stiglitz (2010) alertaba sobre el hecho de que una desigualdad exacerbada no sólo es injusta, sino que trae costos económicos beneficiando a unos pocos y subutilizando recursos humanos y físicos.

Por su parte, el Bid (2020) ya en 2020, llamó la atención sobre el hecho de que la crisis afectaría de manera desproporcionada a quienes están en situación de mayor vulnerabilidad. Postulaba que la región debe repensar sus políticas redistributivas, centrándose en los sectores más pobres de la población y particularmente en los servicios públicos, especificando que, en esta etapa, la política fiscal debe centrarse en dos objetivos principales:

a) asignar recursos suficientes al sector salud para que se pueda atender la emergencia sanitaria;

b) proveer “alivio” a los hogares, principalmente a aquellos más vulnerables, incluyendo además medidas para proteger a las firmas que los emplean, para evitar despidos masivos.

Señala también el Bid (2020), que en el diseño de estas políticas de apoyo a hogares y empresas es importante asegurar que las transferencias que se introducen sean temporales, ya que éstas suelen presentar dificultades para ser revertidas.

Cepal (2020b<sup>b</sup>; 2021<sup>b</sup>; 2022<sup>b</sup>), por su parte, ha venido sosteniendo reiteradamente la necesidad de mantener un ingreso básico de emergencia para los sectores más golpeados. En el tiempo de la pandemia propone (Cepal, 2020<sup>b</sup>) la entrega de un ingreso básico de emergencia (Ibe) equivalente a una línea de pobreza (costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades). Para financiar esta política Cepal destaca que es necesario valorar el alcance de los impuestos a la propiedad y el patrimonio.

La redistribución del ingreso (desigualdad/igualdad) suele ser resultado de conflictos de fuerzas populares y élites, en los que la historia, la política y las instituciones importan tanto como los “fundamentos” económicos. En estos tiempos de Covid, hay diversidad de opiniones sobre el curso que podría tomar la redistribución y la posible reestructuración hacia sistemas más solidarios y tributos más relacionados con una más justa regulación de la riqueza.



José G. Palma de Cepal sostiene que «hasta ahora, ha funcionado la “ley de hierro de las oligarquías” según la cual instituciones que obstruyen el desarrollo tienden a reconstruirse» (Palma, 2020: 97) y plantea que las élites difícilmente estarán dispuestas a abrir espacios para una distribución que no las favorezca. De hecho, ya han ejercido acciones preventivas, planteadas como expresiones de rebeldía que imponen barreras anticipadas a las acciones gubernamentales para ampliar espacios de tributación y redistribución.

Benedicte Bull (2020) en cambio, considera que «si la crisis pandémica obliga a las élites a prestar más atención a las exigencias de los grupos desfavorecidos, es posible que se suscite una reestructuración de las instituciones que perpetúan la cultura de privilegio y que, a largo plazo, la desigualdad se reduzca» (Bull y Robles, 2020: 80), podría ser un comportamiento más racional de las élites dar algo más de espacio a la justicia distributiva.

Los datos de la lista anual de *Forbes* (Armenta, 2020), que muestra las personas más ricas del mundo para 2020 justo cuando comenzaba la pandemia, revelan que había un total de 76 multimillonarios en América Latina y el Caribe, con un patrimonio neto combinado de \$284 mil millones. Los datos de la lista anual de 2021, publicada en 5 de marzo de 2021, muestran que estos números crecieron a un total de 105 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de \$448 mil millones. Finalmente, los datos más recientes de la lista en tiempo real (*Forbes*, 2021) muestran que nuevamente aumentó a un total de 107 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de \$480 mil millones. En conjunto, vemos que, durante la pandemia, el número total de multimillonarios en América Latina y el Caribe aumentó en 31 personas y su patrimonio neto combinado aumentó en \$196 mil millones, esto es aproximadamente el tamaño de la economía de Ecuador. Es decir, el acervo de riqueza de los multimillonarios latinoamericanos, medido por la lista de *Forbes*, ha crecido 41% durante el bienio de pandemia. Este patrimonio representa aproximadamente el 11% del Pib proyectado por la Cepal para los siete Países en los que viven dichos milmillonarios en 2021 (Cepal, 2022<sup>b</sup>).

#### **4. Políticas socioeconómicas contra el Covid-19 en cuatro Países de América Latina**

En este apartado, se estudian las políticas socioeconómicas anti-Covid en cuatro Países latinoamericanos: Argentina, Brasil, México y Ecuador, que teniendo en cuenta su peso poblacional, suman el 63% de la población latinoamericana con diversidad política en sus gobiernos, según datos poblacionales de Cepal (2020<sup>a</sup>).

Argentina y México tienen para el momento de la pandemia, gobiernos progresistas de izquierda más enfocados en las necesidades de los sectores más pobres, mientras que Brasil y Ecuador están gobernados por sectores neoliberales, con concepciones más centradas en una perspectiva de restricción social y acumulación de riqueza con baja redistribución, según se definen a partir de las líneas políticas de sus jefes de gobierno.



Argentina con Alberto Fernández, del Frente de todos, planteó centrarse en un eje de solidaridad social, con el objetivo central de disminuir la pobreza. En México, la presidencia de Andrés Manuel López Obrador a partir 2008, significó la llegada de una fuerza política ubicada en la izquierda. En el otro polo, Guillermo Lasso llegó a la presidencia de Ecuador con promesas de apertura económica, disminución del Estado, privatización y aumento de la extracción minera. Jair Messias Bolsonaro en Brasil asumió con la misma línea política ultraliberal de minimización del Estado, competitividad y desregulación laboral.

La reacción general ante el Covid fue desde un negacionismo de la importancia del contagio como en Brasil, hasta un cierre económico y social bastante estricto en la Argentina, pasando por semi cierres y semi aperturas en México y Ecuador.

La desigualdad es estructural e histórica. Brasil tiene la mayor proporción de ingresos en manos del 10% más rico, y también el peor índice de Gini, seguido por México. Ningún otro País democrático tiene mayor acumulación de ingresos en el 1% más rico. Se considera que las causas son los privilegios, el patrimonialismo y la esclavitud (Folha de São Paulo, 2019; Piketty, 2014; 2021; Cuadros, 2016).

En todos los Países la proporción de trabajadores/as informales sin protección social es alta, siendo Ecuador el País donde la mayoría de la fuerza de trabajo está en el sector informal. Esto significa que entre 4 y 6 de cada diez trabajadores no tienen ningún tipo de protección social, a lo que hay que agregar porciones de trabajadores que, aunque estén en el sector formal tampoco tienen coberturas de salud y pensiones (Oit, 2020<sup>b</sup>).

La injusta distribución de la riqueza se muestra en cifras contundentes. Según Cepal (2020<sup>b</sup>), en México, la desigualdad se expresaba en 2018, en las siguientes cifras: 18 millones de trabajadores del sector privado recibieron 2,7 billones de pesos en remuneraciones, aproximadamente 630 dólares al mes, mientras que 215.000 familias concentraron 3,4 billones de pesos en dividendos, alrededor de 27.000 dólares mensuales. Los recursos que los residentes en México tenían invertidos en participaciones de capital y fondos de inversión ascendían a 25 billones de pesos (1,3 billones de dólares), monto equivalente al 110% del ingreso nacional.

Según el World inequality data (2019) del equipo del economista Thomas Piketty, Brasil es el País democrático que concentra la mayor cantidad de ingresos en el 1% superior de la pirámide: 31% en manos del 1% más rico. Según el mismo informe, en México 28,7% de los ingresos del País está en manos del 1% más rico, en Argentina 17,8% de la riqueza está en el 1% de la población, y en Ecuador el 11,7% de los recursos se concentra en el 1%.

Por otra parte, en los primeros tiempos del período de pandemia, según Oxfam (2020<sup>a</sup>: 8), entre el 18 de marzo y el 12 de julio de 2020, se incrementó el patrimonio neto de los multimillonarios: en Brasil en un 30% y en Argentina en el 37%. En 2022, Oxfam en su informe *Las desigualdades matan*, confirmó que las desigualdades se profundizaron con la pandemia, el 99% de la población mundial disminuyó sus ingresos, mientras que los 10 hombres más ricos duplicaron su fortuna, se trata de violencia económica en un contexto donde las políticas están diseñadas para favorecer a



los ricos. El aumento de la pobreza y desigualdad se agravó por el impacto de la pandemia especialmente entre las personas racializadas y las mujeres (Alarco, 2022).

En la *Encuesta mundial de valores* (World values survey, 2021) el 52,2% de las y los latinoamericanos indicó que su estándar de vida era igual o peor que el de sus padres cuando tenían su edad, lo que deja entrever una percepción más bien pesimista sobre su presente, al tiempo que ha aumentado la percepción de la injusticia en la distribución del ingreso. La percepción de la injusticia se agudizó enormemente a partir de 2019, y con seguridad ha aumentado aún más en tiempos de pandemia. La cultura del privilegio y normalización de las desigualdades que caracteriza al capitalismo jerárquico latinoamericano no parece ser suficiente para seguir manteniendo la paz social que garantice la permanencia del *statu quo*. En estos Países, principalmente Argentina y Ecuador se han producido movilizaciones y protestas sociales de variadas formas (Murillo, 2021; Morgan, Sánchez Diez y García de la Cruz, 2020).

En todos los Países, la pobreza se ha incrementado: en Ecuador por cada tres pobres ha surgido uno más, en Brasil por cada cuatro pobres ha surgido uno más, en México a cada cinco pobres se ha agregado otro, y en Argentina a cada dos pobres se ha agregado otro (Cálculos propios sobre datos 2021 publicados por Cepal, 2022<sup>b</sup>).

En los cuatro Países se han tomado medidas económicas ante la pandemia, dirigidas a empresas y dirigidas a personas de los sectores vulnerables. En los cuatro Países se establecieron exenciones impositivas a las empresas: retraso de los pagos correspondientes a la seguridad social, suspensiones tributarias y aplazamiento de cuotas. También ampliación de créditos, diferimiento de cuotas, y especialmente créditos para Pymes en Argentina. En Ecuador, con el contradictorio título de *ley humanitaria* (*Ley orgánica de apoyo humanitario*, 22 de junio del 2020) se flexibilizó la contratación laboral, con lo cual se benefició a las empresas y se perjudicó a los trabajadores, impulsando la inestabilidad en sus trabajos; además del resistido aumento de los combustibles, que perjudica tanto a pequeñas empresas como a los sectores más humildes. Se aprovechó la pandemia para legalizar medidas restrictivas, que en 2019 habían ocasionado revueltas sociales y tuvieron que ser retiradas.

Los cuatro Países estudiados también dieron apoyo de algún tipo a la población, enfocándose en los grupos familiares en mayor situación de vulnerabilidad.

México se concentró en adelantos de becas y pensiones, en apoyo para el campo y en microcrédito, no asignó recursos especiales sin reembolso a las y los trabajadores informales, como sí lo hicieron Ecuador, Argentina y Brasil. Sin embargo, la asignación de Ecuador fue escasa tanto en la cantidad asignada, como por el alcance, y bastante inauditable en cuanto a la certeza de las poblaciones que recibieron cobertura (Cepal, 2022<sup>a</sup>).

Tanto Argentina como Brasil se concentraron en el apoyo a trabajadores por cuenta propia o informales, a desempleados y mujeres jefas de familia con hijas e hijos menores y a madres adolescentes. En Brasil, el ingreso de emergencia se pagó mensualmente y en Argentina en tres pagos, aunque la reforzada asignación universal por hijo/a se paga mensualmente. Brasil en 2020 tuvo un alcance de 60 millones de personas, aunque en 2021 fue reducido. Estos programas de ayuda de emergencia en



Brasil y Argentina fueron importantes para estabilizar la economía, así como para mantener una paz social básica (Cepal, 2022<sup>a</sup>).

El necesario esfuerzo financiero que debieron hacer los Países para cubrir gastos sanitarios más elevados para enfrentar la pandemia, así como para las ayudas de emergencia, se confrontó limitada con la escasa recaudación fiscal, impuestos regresivos que mantienen a los Estados latinoamericanos en un desfinanciamiento crónico, y con necesidad de recurrir a caros auxilios monetarios internacionales. El patrón latinoamericano muestra que pagan menos impuestos quienes más tienen, porque tienen más capacidad de influencia sobre los decisores públicos y sobre las políticas públicas. Es así como 2021, poseedores de escasos recursos estatales, los Países solamente invirtieron un presupuesto mucho menor (mitad o menos) en transferencias monetarias y medidas de protección social no contributiva (Oit, 2021; Cepal, 2022<sup>a</sup>).

Buscando alternativas Argentina, aprobó muy ajustadamente, la *Ley de aporte solidario y extraordinario de las grandes fortunas*, el 4 de diciembre 2020. Se lo definió como un aporte solidario, *extraordinario y por única vez*, vinculado a los patrimonios de las personas humanas y sucesiones indivisas con patrimonio superior a doscientos millones de pesos argentinos (2.100.000 dólares), un impuesto que va desde el 2% hasta el 3,5% para los bienes declarados en el País<sup>1</sup>. En la propia ley se establece el destino de la recaudación: 20% para la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico, 20% para subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas, 20% destinado al programa integral de becas Progresar para estudiantes, 15% para el Fondo de integración socio urbana, para mejorar condiciones habitacionales de los habitantes de los barrios populares, y 25% para exploración, desarrollo y producción de gas natural. Esta última asignación de lo recaudado fue criticada por sindicatos y movimientos sociales.

Pagaron el impuesto alrededor de 10.000 individuos con patrimonios superiores a los 200 millones de pesos, aunque 20% de quienes estaban en este rango no lo pagaron y algunos presentaron amparos judiciales. Se logró un 30% de la recaudación total del Estado nacional del mes de marzo (2.380 millones de dólares), según información divulgada en prensa por la Administración federal de ingresos públicos (Afip) (Gammacurta, 2021).

En una evaluación preliminar, podríamos decir que fue una medida moderadamente audaz, ya que fue por una única vez, y con un éxito bastante relativo en cuanto al monto recaudado. Hay demasiados prejuicios y acciones preventivas de las élites que no aceptan y dificultan reestructuraciones impositivas y redistribución. En realidad, considerando detenidamente, no es posible, con medidas únicas, que sin duda tienen más bien el valor de servir como ensayo, recaudar fondos para financiar gastos recurrentes.

De acuerdo a los datos sobre las medidas contra pandemia y sus efectos, expuestos hasta aquí, la redistribución no ha sido atendida durante la pandemia latinoamericana, más bien se tomaron medidas hacia las empresas para garantizar los empleos que

<sup>1</sup> Habría que tener en cuenta una importante evasión, vía no declaración de bienes en el País y la costumbre usual de las élites argentinas, de enviar fondos fuera del País. La fuga de capitales es estructural a la economía argentina (Barrera y otros, 2018).



parecieron redundar en más beneficios para los sectores con más poder económico. Las medidas compensatorias dirigidas a las personas en situación de mayor pobreza tuvieron alcance insuficiente en cuanto cobertura, montos y regularidad. En general, podemos afirmar que todo esto contribuyó a aumentar brechas de desigualdad preexistentes y la desconfianza de las poblaciones hacia la gestión de los Estados (Bid, 2021, Banco Mundial, 2021, Cepal, 2022).

Acevedo y otros, en un documento de trabajo del Banco interamericano de desarrollo, llegan a la siguiente conclusión.

Entre 2019 y 2020, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini aumentó en aproximadamente el 2%, y aumentó hasta el 3% en comparación con las tendencias registradas en los últimos años. Esto representa una inversión de los logros observados durante las dos décadas anteriores, en particular del aumento en la proporción del ingreso total disponible que concentra el 10% más pobre de la población (2022: 17).

En general, se atendió la pandemia con los patrones organizativos sociales y económicos que caracterizan el capitalismo jerárquico latinoamericano: asistencialismo de corto alcance y medidas favorecedoras de las capas privilegiadas.

Salir de la pandemia nos enfrenta con la realidad y necesidad de atender la redistribución para lo que es necesario emprender reformas tributarias que pudieran mejorar las condiciones de distribución de la riqueza en América Latina y el Caribe. Sin embargo, deberemos considerar si existe un margen social, político e histórico en las sociedades de capitalismo jerárquico que pudiera modificar la regresividad impositiva sostenida en los últimos 50 años, como tendencias instaladas en los Estados.

## 5. Posibilidad de reforma redistributiva al calor de la pandemia

El actual aumento de la desigualdad en el mundo y ha sido preocupación de científicos sociales de primera línea entre los que destacan Anthony B. Atkinson (2016), Amartya Sen (1973; 1992), Tilly (2000), el ya mencionado Joseph E. Stiglitz (2012), Tony Judt (2011) y más recientemente notorio Thomas Piketty (2014; 2021). Todos coinciden en señalar el aumento de la desigualdad en los Países desarrollados a partir de la desregulación de los mercados y la disminución del Estado, lo que agrava la corrosión social con las crecientes diferencias entre ricos y pobres, y el avance de la precariedad sin expectativas que abarca grandes sectores sociales.

Atkinson en *Inégalités* (2016), señalaba que la progresividad de los impuestos entre 1950 y 1979 permitió la expansión del estado de bienestar y de las prestaciones sociales, que se revirtió a partir de los Ochentas, lo sin duda impulsó, en su momento, procesos de mayor igualación social; Tony Judt en *Algo va mal* (2011) había señalado que las sociedades en Occidente se volvieron menos desiguales gracias a impuestos progresivos que permitieron asegurar servicios sociales y seguridad frente a los riesgos. La tributación progresiva es un instrumento de redistribución que fue utilizado de forma importante durante el siglo XX en los Países europeos y en los Estados Unidos de América.



De modo contrario, el sistema capitalista, en sus variedades desreguladas, y en especial, el capitalismo jerárquico latinoamericano desfiscalizado y con Estados capturados para mantener privilegios, produce desigualdad de gran calado, y se apoya en ésta para su proceso de acumulación.

Con base en autores como Schneider (2013) y Therborn (2016) se califica al sistema social capitalista que estructura las relaciones sociales y económicas en América Latina y el Caribe como jerárquico, caracterizado por el dominio de élites, alcanzado y mantenido a través de mecanismos de captura del Estado, lo que determina y mantiene profundos niveles de desigualdad, altas brechas de calidad de vida y protección, informalidad laboral, distancia y segregación espacial y educativa, desprotección social y debilidad en las medidas redistributivas de la riqueza. Todo ello articulado por sistemas de valores que imponen generalizaciones de superioridad e inferioridad y mantienen a grupos e individuos en condiciones de desigualdad sistémica, imponiendo una subsistencia penosa y precariedad, tal que facilitan su explotación. Las élites latinoamericanas tienen una condición de poder familiar que en muchos casos viene desde prebendas de tiempos de la colonia, y perviven en articulación con los Estados (Pérez Sainz, 2016; Serna y Bottinelli, 2018).

Desde nuestro punto de vista, la desigualdad y la precariedad vital de grandes mayorías en América Latina, sin seguridad social y con ingresos de subsistencia, se apalanca en el distanciamiento jerarquizado entre los sectores altos y bajos, la captura del Estado y las regulaciones y desfiscalizaciones que fijan prerrogativas, no sin disputas y conflictos en los espacios públicos.

Recordamos que, se han producido a lo largo de la historia latinoamericana estallidos sociales, revoluciones, movimientos y demandas organizadas para ampliar democracia y bienes, pero se han enfrentado con intervenciones disciplinadoras por parte de los Estados capturados por las élites. Intervenciones que han sido golpes de Estado y dictaduras, y también estrategias de manipulación y creación de narrativas para asegurar democracias restringidas, y Estados con debilidades institucionales persistentes. Lo cierto es que América Latina y el Caribe es territorio con convulsiones permanentes y desilusiones colectivas, donde la ciudadanía se experimenta como intemperie y carencia. La pandemia ha reforzado ese sentimiento de desamparo en las poblaciones (Cepal, 2020<sup>b</sup>; 2021<sup>a</sup> ; 2021<sup>b</sup>; 2021<sup>c</sup>; 2022<sup>a</sup>; 2022<sup>b</sup>; Cepal-Ops; 2021; Lopez-Calva, 2021; Onu, 2020<sup>b</sup>; Oxfam, 2020<sup>b</sup>; Gutiérrez Cham, Herrera Lima, y Kemner, 2021).

Afirmamos que, la desigualdad no desaparece sola, si no hay medidas concretas para disminuirla o eliminarla, la tendencia inercial es, por el contrario, a la concentración de los mecanismos de poder y acumulación de riqueza, si en la organización social y económica no ocurren intervenciones igualitaristas.

En América Latina y el Caribe, durante los años Noventa del siglo XX, como ya mencionamos antes, la imposición del ideario neoliberal, mantuvo el sentido común en los gobiernos, de que la riqueza simplemente se derramaba por goteo desde la cúspide de la pirámide social hacia su base. El resultado de sus políticas, fue la profundización de las brechas sociales y el empobrecimiento de grandes mayorías (Donald y Martens, 2018; Boron y Klachko, 2017; Mazzina y Leiras, 2021). Todo esto bajo un clima



cultural de histórica aceptación de la desigualdad, establecida desde el período colonial, no superada por los procesos independentistas, reforzada por neocolonizaciones debido a la entrada de transnacionales para la producción de materias primas y extractivismo, discriminaciones territoriales y raciales, y jerarquías familiares.

Sin embargo, el siglo XX fue en América Latina un período de disputas igualitarias y democratizadoras, por autonomía, participación, democratización y mayores derechos para colectivos postergados, pero cerró, después de la llamada década perdida de los años 90 y sus políticas de ajuste, con una mayor concentración de riqueza (Alarco, 2020) y el consiguiente aumento de la desigualdad social.

Comenzando el siglo XXI, varios Países de América Latina y el Caribe, tales como Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela, entre otros, lograron instalar gobiernos progresistas de izquierdas, que aplicaron políticas de mejoramiento distributivo. Principalmente mediante transferencias condicionadas de recursos y obras públicas, se impulsó un florecimiento social y una igualación en el ejercicio de derechos; movimientos sociales y de trabajadores organizados apoyaron estos procesos. Los recursos del Estado crecieron aplicando medidas de nacionalizaciones, y fueron favorecidos por el aumento del precio internacional de los commodities (Solana y otros, 2018; Donald y Martens, 2018; Boron y Klachko, 2017; Mazzina y Leiras, 2021).

Sin embargo, desde el punto de vista de la autora de este texto, aunque con diferencias entre Países, la estructura económica no se transformó, no solamente en cuanto a los aspectos extractivistas o de producción, sino tampoco en aspectos financieros ni impositivos, ni se lograron cambios importantes a niveles culturales ni de poderes fácticos en los grupos de élites económico políticos. En especial, no se logró ampliar los mecanismos de protección social ni la responsabilidad empresarial.

Los mecanismos de corrupción siguieron operando, y las mayorías comenzaron – luego de varios años – a sentir insatisfacciones con los avances, y a pensar en la necesidad de cambios en los segmentos de liderazgo, estas percepciones impulsaron apoyo a grupos políticos que operaron en la práctica como retrocesos y virajes restauradores. Según la autora, en esta nueva etapa, élites tradicionales y nuevas volvieron a retomar el control de las políticas, rejerarquizando sociedades, y generando procesos de desocratización.

En Brasil, por ejemplo, la influencia de ideas sociales conservadoras capitalizada por grupos religiosos, jugaron un papel definitorio en retrocesos sociales, que se expresaron en la destitución de Dilma Rousseff donde parlamentarios evangélicos y pentecostales fueron decisivos y también en el triunfo presidencial de Jair Messias Bolsonaro (Galleggo, 2016; Burit, 2020). En otros Países como Ecuador y Argentina pareció haberse producido un desgaste de los liderazgos en la opinión pública, que, apalancada en acusaciones de autoritarismo, favorecieron retornos hacia un neoliberalismo con políticas más comprometidas con poderes fácticos e intereses privados de las capas privilegiadas (Mazzina y Leiras, 2021; Solana, 2018, Katz 2018; Boron y Klachko, 2017).

A partir de 2014, comenzaron a aumentar nuevamente y de manera sostenida los niveles de pobreza en la región, ampliando las brechas de la población racializada, rural, mujeres y niñas y niños, estancando todos los indicadores sociales y aumentando la



informalidad laboral (Cepal, 2020<sup>a</sup>). En esa situación entramos en la pandemia, de la que estamos saliendo con desigualdad agravada.

Nos preguntamos si existen posibilidades para nuevos procesos hacia una mayor igualdad e impulsos redistributivos desjerarquizantes del capitalismo latinoamericano. ¿Será posible el surgimiento de alternativas políticas y movimientos de presión que impulsen redistribución de la riqueza de forma más estructural e institucionalice la protección social? ¿Hasta qué punto movimientos sociales y conflictos de poder podrán disputar las hegemonías de élites y desjerarquizar el capitalismo latinoamericano?

Pensamos que es imperiosa la necesidad de un nuevo pacto social, que incluya como derecho humano básico, el derecho a la subsistencia y a un ingreso mínimo que la garantice, está lejos de ser sentido común en el mundo y aún menos en América Latina y el Caribe. A pesar de los reiterados llamados a continuar con la renta de emergencia/transferencias no contributivas, considerando las condiciones de la región, y los avances de algunos Países cuanto a pensión universal para las personas de la tercera edad, estamos muy lejos de tener vías para paliar la crisis preexistente y agudizada por la pandemia, y disminuir la desigualdad y precariedad vital.

Las brechas, grietas y fisuras sociales entre pobres y ricos se van profundizando, y con ellas la división social en la cotidianeidad. Espacios, culturas, y vidas segregadas van marcando una profunda decepción y falta de expectativas, que puede conducir a progresismos con mayor sentido social y reformas del Estado, como de hecho a ocurrido en algunos Países como Chile, Perú, Honduras a través de procesos eleccionarios democratizantes, o a retrocesos en forma de populismos conservadores, apalancados por promesas de seguridad personal y defensa de valores tradicionales y familiares, como ha venido ocurriendo en otros como El Salvador, Costa Rica, Guatemala, también por elecciones.

El malestar social exige dejar atrás la cultura del privilegio, y es a la vez un factor de transformación y de progreso social, pero para lograr una redistribución algo mejor, se hace indispensable una reforma fiscal, que sea progresiva en cuanto a la estructura de tributación y asegure fondos suficientes al Estado para redistribuir riqueza vía protección y políticas sociales. Sin embargo, la férrea y militante oposición de las grandes fortunas a hacer contribuciones extraordinarias para paliar los estragos de la pandemia habla no sólo de la magnitud de la injusticia social de nuestras sociedades, sino de la carencia de rumbo y cortedad de miras de las burguesías que en ellas se enseñorean. Los conflictos van surgiendo, y las grandes mayorías están presentes y en pie de maneras distintas según regiones y Países. Reformas, votos, o conflictos con violencia son algunos de los horizontes planteados.

Hay un sentido compartido por las élites latinoamericanas que permea a las clases medias, y que puede resumirse en ideas fuerza tales como: ideal del Estado mínimo, deslegitimación del Estado por su respuesta frente a la crisis, convicción extendida de que no por aceptar altos impuestos sociales va a mejorar la situación, estrategias de prevención para no dejar que se establezca un Estado distribuidor, capitalismo jerárquico extractivo que no se basa en capital humano y formación. A esto abona una percepción extendida en algunas sociedades de que la pandemia no ha sido bien



manejada por los gobiernos (Bautista, 2020; Cárdenas y otros, 2020; Wade, 2021, Schneider, 2013), y tampoco se puede ni debe esperar mejoramiento de la vida social a partir de la acción del Estado.

Frente a este tipo de extendidas creencias habría que mejorar la provisión de bienes públicos, servicios y protección social universal asumiendo la responsabilidad estatal para mejorar las percepciones de la desigualdad y aumentar los niveles de confianza, y quizás así podrían permear reestructuraciones impositivas hacia una redistribución de riqueza más justa. En mi opinión, es un problema circular: condiciones de desigualdad, desamparo y jerarquías que determinan creencias, y creencias que producen condiciones de desigualdad.

Las preguntas son: ¿En qué casos las élites latinoamericanas estarían más dispuestas a aceptar reformas redistributivas? ¿Sería posible avanzar en principio hacia un capitalismo menos jerárquico, como transición justa hacia transformaciones sociales?

En principio, de acuerdo a lo expuesto hasta aquí, podría pensarse que sería más posible que en el marco de la crisis sanitaria y social, se viabilizara la negociación entre decisores políticos y empresariales. También, si se lograra posicionar cierto sentido de responsabilidad, sobre la evidencia de la desigualdad, mostrando la relación de la inseguridad con la desigualdad. Por otro lado, pensamos que, a las puertas de disturbios y explosiones sociales, que conducen a eventos traumáticos, podría haber una posibilidad de flexibilización de la defensa cerrada de intereses, que mantienen las capas superiores.

El Fondo monetario internacional publicó en 2021 un estudio coordinado por Philip Barrett y Sophia Chen, donde alertaba sobre que, después de la pandemia, pueden surgir estallidos sociales donde había malestar y cicatrices sociales. También el Fmi sugirió en abril de 2022, la posibilidad de subir temporalmente los impuestos a las multinacionales con «beneficios excesivos» con el objetivo de «aliviar la carga sobre las finanzas públicas». El organismo viene defendiendo desde 2020 que deberían aumentarse los impuestos temporalmente para hacer frente a las consecuencias de la pandemia y recuperar parte de los beneficios excesivos que ha producido, y en cierta manera restituir subsidios que recibieron y no los necesitaban (Fmi, 2022, s.p.).

América Latina y el Caribe, como se ha descrito, tienen una estructura de contribuciones tributarias muy precaria e injusta, contribuyen más los más pobres. Hay espacio suficiente para una reforma tributaria que priorice los intereses de toda la sociedad, se trata de impulsar cambios en las políticas inerciales que mantienen las grandes injusticias de la precariedad y trunca vida y salud de grandes masas poblacionales. La protección social universal (educación, salud, pensiones, cuidados) debe y puede ser la base del despegue productivo.

Desde el punto de vista de la autora, se trata de un primer paso indispensable, pero no suficiente para lograr mejor y más redistribución, deberá trabajarse también en políticas públicas que vayan nivelando la concentración de poder político y económico de las élites nacionales y regionales. Darle al sistema tributario un carácter redistributivo es una premisa orientadora de reformas indispensables, que a su vez podría contribuir a la reactivación postpandemia, favorecer la creación de empleos formales, dar protección social universal a las mayorías en la informalidad con ingresos



básicos y, por sobre todas las cosas, abonaría a disminuir las grandes desigualdades sociales, y a estructurar sociedades más justas y productivas.

La salida de la pandemia y la necesidad de reactivación, podría ser un momento estelar para la generación de nuevos pactos sociales, en este momento de modelos en pugna en la región latinoamericana.

### Referencias bibliográficas / References

- Acevedo I., Castellani F., Cota M.J., Lotti G., Székely M., *El aumento de la desigualdad en América Latina. Un efecto colateral de la pandemia*, documento de trabajo del Bid n.1323, Banco interamericano de desarrollo, 2022, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-aumento-de-la-desigualdad-en-America-Latina-un-efecto-colateral-de-la-pandemia.pdf>, consultado 17 de marzo de 2022.
- Alarco Tosoni G. y Castillo García C., *Concentración de la riqueza en América Latina en el siglo XXI*, «Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía», 51(203), 2020, pp.111-136.
- Alba Vega C., *Las relaciones de los empresarios organizados con el presidente de México durante la pandemia*, «Desacatos», n.65, 2021, pp.156-177.
- Amaglobeli D., Gaspar V. y Mauro P., *Giving Everyone a Fair Shot*, en Imfblog, abril 1, 2021, en <https://blogs.imf.org/2021/04/01/giving-everyone-a-fair-shot/>, consultado 18 de mayo de 2021.
- Antía F., *Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura*, «Revista Desafíos», 30(2), 2018, pp.193-235.
- Armenta M. H., *Billionaires 2020. Ellos son los 20 magnates tecnológicos más ricos del mundo*, «Forbes», 8 de abril de 2020, en <https://www.forbes.com.mx/billionaires-2020-ellos-son-los-20-magnates-tecnologicos-mas-ricos-del-mundo/>, consultado 10 de enero 2022.
- Atkinson A., *Inégalités*, Seuil, París, 2016.
- Banco mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2020. Un cambio de suerte*, 2021, en <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>, consultado el 18 de mayo de 2022.
- Barrera M., Bona L., GonzálezM., Manzanelli P., Wainer A., *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.
- Barrett P., Chen S., *Social Repercussions of Pandemics*, Fondo monetario internacional, January 29, working paper, 2021, en <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2021/01/29/social-repercussions-of-pandemics-50041>, consultado el 18 de marzo de 2022.
- Bautista C. (comp.), *Estados alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*, Clacso, Muchos mundos ediciones, Instituto de estudios de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2020.



- Bid, *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*, 2020, en <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-encrucijada>, consultado 18 de mayo de 2022.
- Bid, *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad. Una estrategia para un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe*, 2021, en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Salir-del-tunel-pandemico-con-crecimiento-y-equidad-Una-estrategia-para-un-nuevo-compacto-social-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>, consultado el 18 de marzo de 2021.
- Bonilla Soria A., Álvarez Echandi I. y Sáenz Breckenridge E., *Políticas sociales en América Latina y el Caribe. Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*, Flacso/Caf, Facultad latinoamericana de ciencias sociales/Flacso, Corporación andina de fomento/Caf, San José de Costa Rica, 2015.
- Boron A. y Klachko P., *Sobre el “post- progresismo” en América Latina*, «Revista Tareas», 156, 2017, pp.43-70.
- Bull B. y Robles F., *El Covid-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina*, «Revista de la Cepal», n.132, diciembre 2020, pp.79-94.
- Burity J., *¿Ola conservadora y surgimiento de la nueva derecha cristiana brasileña? La coyuntura postimpeachment en Brasil*, «Revista Ciencias Sociales y Religión», 22, 2020, pp.1-24.
- Calas events, *Explorando las desigualdades en América Latina. Perspectivas sobre riqueza y poder*, 2022, en <http://www.calas.lat/es/eventos/explorando-las-desigualdades-en-américa-latina-perspectivas-sobre-riqueza-y-poder>, consultado 18 de marzo 2022.
- Calas homepage, *Social Inequality. Confronting Inequalities in Latin America. Perspectives on Wealth and Power*, en <http://www.calas.lat/es/investigación/desigualdad-social/perspectivas-sobre-riqueza-y-poder>, consultado 18 de marzo 2022.
- Canzian F., Mena F., de Almeida L., *Desigualdad global. Brasil. Los súper ricos en Brasil lideran la concentración de la renta global*, «Folha de São Paulo», 10 agosto 2019, en <https://temas.folha.uol.com.br/desigualdad-global/brasil/los-super-ricos-en-brasil-lideran-la-concentracion-de-la-renta-global.shtml>, consultado 12 de noviembre de 2021.
- Cárdenas J., Rivera F. y Vallejo D., *Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina*, «Revista Española de Sociología», 29(3), 2020, pp.715-726.
- Carosio A., *Derechos y antiderechos sexuales en la polarización política venezolana*, en Torres Santana A. (ed), *Derechos en riesgo en América Latina. 11 estudios sobre grupos neoconservadores*, Fundación Rosa Luxemburg, Bogotá, 2020.
- Centro de estudios legales y sociales (Cels), La Poderosa, *Comunicación dirigida a Comisión interamericana de derechos humanos*, 25 de mayo 2020, en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/05/Villas-y-pandemia-en-Argentina.pdf>, consultada en 16 de mayo de 2022.



- Cepal, *Datos y estimaciones de población*, 2020<sup>a</sup>, en <https://www.cepal.org/es/indicadores-demograficos-datos-interactivos>, consultado 15 de marzo 2020.
- Cepal, *El desafío social en tiempos del Covid-19*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020<sup>b</sup>.
- Cepal, *Informes Covid-19*, 2022<sup>a</sup>, Naciones Unidas, en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/informescovid19>, consultado 24 de marzo de 2022.
- Cepal, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.
- Cepal, *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del Covid-19*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021<sup>c</sup>.
- Cepal, *Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados*, Colección monografías metodologías de la Cepal, n.2, Santiago de Chile, 2018.
- Cepal, *Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados*, Seminario regional *Desafíos e innovaciones en la medición de la pobreza y el seguimiento del objetivo de desarrollo sostenible 1*, Santiago de Chile, 15 al 17 de octubre, 2019, en <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/medicion-pobreza-ingresos-actualizacion-metodologia-cepal.pdf>, consultado 10 enero de 2021.
- Cepal, *Notas de la Cepal n.2*, Santiago de Chile, enero 1999, en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36491/nc2esp99\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36491/nc2esp99_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y), consultado 02 mayo 2022.
- Cepal, *Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*, 2021<sup>a</sup>, en <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>, consultado 12 de noviembre de 2021.
- Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021<sup>d</sup>.
- Cepal, *Panorama social 2020*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021<sup>b</sup>.
- Cepal, *Panorama social 2021*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2022<sup>b</sup>.
- Cepal, *Seminario internacional sobre fondos de desarrollo social*, 7-9 noviembre 1990, Santiago de Chile, 1991.
- Cepal/Ops, *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, 2021, en [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/211014\\_version\\_final\\_se\\_pb\\_cepal-ops.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/211014_version_final_se_pb_cepal-ops.pdf), consultado el 23 de marzo de 2022.
- Cepal/Oxfam, *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Santiago de Chile, 2016.
- Cepal/Unicef, *La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado*, Santiago de Chile, 2014.
- Cepal/Unicef, *Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de Covid-19. Informe Covid-19*, 2020, en <https://www.unicef.org/lac/informes/violencia-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-en-tiempos-de-covid-19>, consultado el 16 de mayo de 2022.
- Cuadros A., *Brazillionaires. Wealth, Power, Decadence and Hope in an American Country*, Spiegel & Grau of Random House, New York, 2016.



- Cuevas Valenzuela V., Vejar D. y Rojas J., *América Latina: expansión capitalista, conflictos sociales y ecológicos*, Ril editores, Universidad de Concepción, Santiago, 2018.
- Donald K., Martens J., *La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible. ¿Qué hacer?*, documento del Observatorio de políticas globales de social watch y de global policy forum, 2018, <https://www.2030spotlight.org/en/book/1730/chapter/1-increasing-concentration-wealth-and-economic-power-obstacle-sustainable>, consultado 12 de noviembre de 2021.
- Ferreira F., Walton M., *La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Serie Desarrollo para todos, Banco mundial y Alfaomega colombiana, Bogotá, 2005.
- Fmi, *Subir los impuestos a las empresas*, Madrid 18 abril 2022 y 20 abril 2022, [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/04/20/economia/1650443869\\_323623.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/04/20/economia/1650443869_323623.html), consultado 12 de noviembre de 2021.
- Forbes, *World's Billionaires List. The Richest People in the World. The Richest in 2021*, «Forbes», <https://www.forbes.com/billionaires/>, consultado 10 de enero 2022.
- Franco R., *Los paradigmas de la política social en América Latina*, en «Revista de la Cepal», 58, 1996, pp.9-23.
- Galleggo E., *Brasil: la caída del Pt y el ascenso conservador*, «Nueva Sociedad», 266, 2016, pp.147-155.
- Gammacurta G., *Afip ya fiscaliza a 900 ultramillonarios que no pagaron el aporte solidario*, «Ámbito», 3 mayo 2021, en <https://www.ambito.com/economia/afip/ya-fiscaliza-900-ultramillonarios-que-no-pagaron-el-aporte-solidario-n5189398>, consultado 15 de mayo 2021.
- Gasparini L., Cicowicz M. y Sosa Escudero W., *Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones*, Temas Grupo Editorial, Centro de estudios distributivos, laborales y sociales (Cedlas), La Plata, 2012.
- Gentili P., *América Latina entre la desigualdad y la esperanza. Crónicas sobre educación, infancia y discriminación*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015.
- González G., Hirst M., Luján C., Romero C. y Tokatlian J., *Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano*, «Revista Nueva Sociedad», 291, enero-febrero, 2021, pp.49-65.
- Gutiérrez C. y de la Torre R., *Covid-19: la pandemia como catalizador de la videografías*, «Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad», vol. XXVII, n.78, septiembre-diciembre 2020, pp.167-213.
- Gutiérrez Cham G., Herrera Lima S. y Kemner J., *Pandemia y crisis: el Covid-19 en América Latina*, Centro María Sibylla Merian de estudios iberoamericanos avanzados en humanidades y ciencias sociales (Calas), Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 2021.
- Harvey D., *Breve historia del neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2007.
- Harvey D., *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, Clacso, Buenos Aires, 2005.



- Jiménez J.P. (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la Cepal, n.134, Santiago de Chile, 2015.
- Jiménez J.P., *Equidad y sistema tributario en América Latina*, «Revista Nueva Sociedad», 272, noviembre-diciembre, 2017, pp.53-67.
- Judt T., *Algo va mal*, Taurus, Madrid, 2011.
- Katz C., *Desenlaces del ciclo progresista*, «Estudios Críticos del Desarrollo», VII, n.12, primer semestre, 2017, pp.86-122.
- Lander E., *Crisis civilizatoria. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana*, Calas, Guadalajara, 2019.
- Latindadd. Red latinoamericana por justicia económica y social, *Ahora o nunca. Impuestos a la riqueza y las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*, 2020, en <https://impuestosalriqueza.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Impuestos-a-la-Riqueza.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2021.
- Latindadd. Red latinoamericana por justicia económica y social, *Impuestos a las riquezas y grandes fortunas en América Latina: situación y avances recientes en la región*, Lima, 2021, en <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/09/Impuestos-a-la-riqueza-y-grandes-fortunas-en-America-Latina.pdf>, consultado el 27 de octubre de 2021.
- Lomelí Vanegas L., *La economía de la salud en México*, «Revista Cepal», n.132, diciembre 2020, pp.195-208.
- López Accotto A., Martínez C. y Paparas M., *Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada*, «Revista Economía y Desafíos del Desarrollo», año 2, vol.I, n.4, julio-noviembre 2019, pp.111-132.
- López-Calva L., *Covid-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en América Latina y el Caribe tras la crisis*, Onu Colombia, 2 de junio 2021, en <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/covid-19-y-la-riqueza-en-la-cima-m%C3%A1s-multimillonarios-y-m%C3%A1s-ricos-en-alc-tras-la-crisis>, consultado el 24 de mayo de 2022.
- Mazzina C. y Leiras S., *América Latina en el siglo XXI: del giro a la izquierda a la fragmentación ideológica*, «Revista Relaciones Internacionales», III, 2021, pp.111-130.
- Mongan M., Sánchez Díez A. y García de la Cruz J.M., *América Latina 2020. Pandemia, crisis y movilización*, Fundación Alternativas, 2020, en <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/otros/america-latina-2020-pandemia-crisis-y-movilizacion>, consultado el 16 de mayo de 2022.
- Murillo M.V., *Protestas, descontento y democracia en América Latina*, Nuso, n.294, julio-agosto 2021, <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/>, consultado el 16 del mayo de 2022.
- Oit, *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*, Serie panorama laboral en América Latina y el Caribe, Oit, Ginebra, 2021<sup>a</sup>.
- Oit, *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Avances y retrocesos ante la pandemia*, Oit, Ginebra, 2021<sup>b</sup>.



- Oit, *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Oit, Ginebra, 1972.
- Oit, *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Avances y retrocesos ante la pandemia*, Serie panorama laboral en América Latina y el Caribe 2021, Oit Américas, Ginebra, 2021<sup>b</sup>.
- Oit, *Seguridad social: un nuevo consenso*, Oit, Ginebra, 2002.
- Oit, *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, Bertranou F. (coord.), Oit, Banco de previsión social, 2009.
- Onu, *América Latina explora “seriamente” la propuesta de crear un ingreso básico de emergencia para paliar la crisis del coronavirus*, «Asuntos Económicos», 21 mayo 2020<sup>a</sup>, en <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474842>, consultado 10 de noviembre 2020.
- Onu, *El impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe*, 2020<sup>b</sup>, en <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/07/informe-el-impacto-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe#view>, consultado 24 de marzo de 2022.
- Onu-Habitat, *Plataforma urbana y de ciudades de América Latina y el Caribe*, 2021, en <https://plataformaurbana.cepal.org/es>, consultado 10 de noviembre de 2021.
- Ops/Oms, *Salud mental y Covid-19*, 2022, en <https://www.paho.org/es/salud-mental-covid-19>, consultado el 16 de mayo de 2022.
- Organización panamericana de la salud, *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*, Ops, Washington D.C., 2018.
- Ortiz Crespo S., *Ecuador: las protestas y el fracaso de la «ley de herencias»*, en «Nuso: Perspectivas», julio 2015, en <https://nuso.org/documento/ecuador-las-protestas-y-el-fracaso-de-la-ley-de-herencias/>, consultado 16 de mayo 2022.
- Oxfam, *¿Quién paga la cuenta?*, Oxfam internacional, julio de 2020, Nairobi, 2020<sup>a</sup>.
- Oxfam, *Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*, 2014, [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/justicia\\_fiscal\\_para\\_reducir\\_la\\_desigualdad\\_en\\_latinoamerica\\_y\\_el\\_caribe\\_.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe_.pdf), consultado el 17 de diciembre de 2021.
- Oxfam, *Las desigualdades matan*, Oxfam internacional, Oxford, enero, 2022, en <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>, consultado 18 de marzo 2022.
- Oxfam, *Vivir al día. Medidas para combatir la epidemia de desigualdad en México*, Oxfam México, 2020<sup>b</sup>.
- Palma J.G., *¿Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste)?*, en «Revista de la Cepal», 132, 2020, pp.100-139.
- Pensado R., *El capitalismo jerárquico en México y su influencia sobre la innovación desde una perspectiva de la teoría de la burocracia*, «Revista Interconectando Saberes», 12, 2021, pp.73-88.
- Pérez Sáinz J., *Una historia de la desigualdad en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016.



- Pessino C., Izquierdo A., *Una estrategia fiscal post Covid-19 para América Latina y el Caribe*, Bid, abril 7 de 2021, en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/una-estrategia-fiscal-post-covid-19-para-america-latina-y-el-caribe/>, consultado el 20 de marzo de 2022.
- Piketty Th., Chancel L., Sáez E. y Zucman G., *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab., París, 2021.
- Piketty Th., *El capital en el siglo XXI*, Fondo de cultura económica, Bogotá, 2014.
- Pleyers G., *Movimientos sociales y ayuda mutual frente a la pandemia*, «Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública», vol.8, n.1, 2021, pp.9-22.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Pnud, *Atrapados. Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, New York, 2021.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (Pnud), *Pobreza multidimensional e igualdad de género. El progreso y el bienestar desde las mujeres*, Naciones Unidas, New York, 2017.
- Red temática renta básica de la universidad de la República de Uruguay, *Implementación de una renta básica universal progresiva y gradual para enfrentar la crisis a corto y mediano plazo, Uruguay*, 2020, en <https://rentabasica.edu.uy/noticias/2020/propuesta-de-implementacion-de-la-rbu-progresiva-y-gradual-ante-la-crisis/>, consultado el 25 de marzo de 2022.
- Saforcada F., Ambao C. y Rozenber A., *Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido*, en Feldfeber M. y Gluz N. (comp.), *Las tram(p)as de la inclusión*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial de la Facultad de filosofía y letras, Universidad de Buenos Aires, 2021, pp. 67-106.
- Saforcada F., *El derecho a la educación en América Latina y el Caribe*, Clade, 2020, en <https://redclade.org/wp-content/uploads/Proyecciones-Saforcada.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2022.
- Schneider B.R., *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business. Labor and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge University Press, New York, 2013.
- Schorr M., *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina del siglo XIX a nuestros días*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2021.
- Sen A., *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford/New York, 1992.
- Sen A., *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford/New York, 1973.
- Serna M. y Bottinelli E., *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho Países*, Informe de investigación programa *Elites económicas, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe*, Clacso-Oxfam, Buenos Aires, 2018.
- Solana P. y otros, *América Latina. Huellas y retos del ciclo progresista*, Ed. La Fogata Internacional, Buenos Aires, 2018.
- Stezano F., *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Un análisis crítico de la literatura*, Cepal/Fida, Naciones Unidas, Ciudad de México, 2021.



- Stiglitz J., *El precio de la desigualdad*, Ed. Taurus, Madrid, 2012.
- Therborn G., *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Fondo de cultura económica, Ciudad de México, 2016.
- Tilly Ch., *La desigualdad persistente*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Tirenni J. y Ruiz del Ferrier C. (comp.), *La protección social en América Latina: el Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad*, Flacso, Argentina, Buenos Aires, 2021.
- Torres Santana A. (ed.), *Derechos en riesgo en América Latina. 11 estudios sobre grupos neoconservadores*, Fundación Rosa Luxemburg, Bogotá, 2020.
- Unesco/Bid, *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe. Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*, Santiago de Chile, 2020.
- Unicef/Ops, *Desigualdades en materia de saneamiento y agua potable en América Latina y el Caribe. Programa conjunto de monitoreo Oms/Unicef del abastecimiento de agua y el saneamiento (1990-2015)*, 2018, en <https://www.unicef.org/lac/media/1496/file>, consultado el 15 de marzo de 2021.
- Valencia Lomelí E. y Fidel C., *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, tomo I, Clacso, Buenos Aires, 2012.
- Verger A., Moschetti M. y Fondevila C., *La privatización educativa en América Latina*. Internacional de educación, Universidad autónoma de Barcelona, Barcelona, 2017.
- Wade P., *Racismos latinoamericanos desde una perspectiva global*, «Nueva Sociedad», 292, 2021, pp.25-41.
- World bank, *World Development Report 2000/0. Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York, 2000.
- World inequality database, *Distribución del ingreso, Brasil, 2001-2021*, en <https://wid.world/es/country/es-brazil/>, consultado el 15 de marzo de 2021.
- World values survey, *European Values Study*, Joint Evs/Wvs 2017-2020 data-set (version 2.0.0), 2021, en <https://www.worldvaluessurvey.org/wvsevsjoint2017.jsp>, consultado 18 de marzo 2022.



## Disuguaglianza territoriale e inclusione degli *outsiders* in Brasile. La *questão Nordeste*, dall'origine all'era Lula

Jacopo Bottacchi\*

### Abstract

In the last fifteen years the *Nordeste* has become central to Brazilian politics, today characterized by a polarization on a regional basis. The author identifies the origins of this process, showing how it is linked to inequality and how Pt's era represented a turning point for the development of the macro-region and the politicization of the northeast question.

**Keywords:** Brazil, spatial inequality, Northeast question, inclusion of the outsiders, Partido dos trabalhadores

En los últimos quince años, el *Nordeste* se ha convertido en el centro de la política brasileña, hoy caracterizada por una polarización a nivel regional. El autor identifica los orígenes de este proceso, mostrando que está conectado a la desigualdad, y trata de mostrar cómo la era petista representó un punto de inflexión para el desarrollo de la región y la politicización de la cuestión Noreste.

**Palabras clave:** Brasil, desigualdad territorial, cuestión Noreste, inclusión de los *outsiders*, Partido dos trabalhadores

Negli ultimi quindici anni il *Nordeste* è diventato centrale per la politica brasiliana, oggi caratterizzata da una polarizzazione su base regionale. L'autore identifica le origini di questo processo, mostrando un suo legame con le disuguaglianze, e come l'era petista abbia rappresentato una svolta per lo sviluppo della macroregione e la politicizzazione della questione *Nordeste*.

**Parole chiave:** Brasile, disuguaglianza territoriale, questione *Nordeste*, inclusione degli *outsiders*, Partido dos trabalhadores

### Introduzione

Negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo incremento delle disuguaglianze a livello globale. In particolare, ha acquisito enorme rilevanza il dibattito inerente alla dimensione spaziale della disuguaglianza, ossia alla disparità nella distribuzione di beni, ricchezze e servizi a seconda della localizzazione geografica di un determinato luogo, sia all'interno di aree urbane che a livello nazionale o internazionale.

La presenza di elevati livelli di disuguaglianza tra le differenti regioni di una nazione rappresenta un fattore di preoccupazione, in particolare se accompagnata da divisioni di carattere politico, etnico, linguistico o confessionale (Kanbur, Venables, 2005).

Il caso brasiliano è particolarmente interessante da questo punto di vista: a partire dal 2002 abbiamo assistito ad una progressiva riduzione del divario economico tra le macroregioni brasiliane, grazie ad una nuova attenzione per le questioni regionali da

\* Alma mater studiorum, Università di Bologna (Italia); e-mail: jacopo.bottacchi@gmail.com.



parte del Partido dos trabalhadores (Pt); allo stesso tempo tuttavia la cosiddetta *questão Nordeste* (termine familiare per i lettori italiani, dato che gli studiosi brasiliani si ispirarono proprio al lavoro di Gramsci sulla questione settentrionale per coniarlo) si è arricchita di una nuova dimensione, quella politica, con l'emergere di una frattura tra il Nordest e il Sud/Sudest del Paese, soprattutto dal punto di vista elettorale, di cui proprio il Pt è stato il principale beneficiario.

In questo saggio si analizzerà la nuova centralità del Nordest nella politica brasiliana, per cercare di capire in che modo la disuguaglianza territoriale sia cambiata tra il 2002 al 2016, a seguito della nuova attenzione da parte del Pt per la cosiddetta inclusione degli *outsiders*, ossia il processo attraverso il quale milioni di cittadini brasiliani, precedentemente marginalizzati, hanno ottenuto un pieno riconoscimento di diritti economici e sociali che, seppur previsti dal testo costituzionale del 1988, erano rimasti inapplicati.

Per comprendere pienamente l'importanza di questo fenomeno, ed in particolare la centralità del Nordest, ripercorremo brevemente la storia della formazione socio-economica brasiliana dalla tarda epoca coloniale fino ai primi anni Sessanta, durante l'*era Furtado*<sup>1</sup>, per concentraci sul ruolo del Pt nel processo di inclusione degli *outsiders* e, infine, sulle conseguenze a breve e lungo termine della nuova centralità del Nordest nella politica brasiliana.

## 1. Le origini della disuguaglianza territoriale

La disuguaglianza territoriale brasiliana è strettamente collegata alla formazione economica della nazione. Il sistema economico coloniale fu basato per più di tre secoli sull'esportazione di zucchero prima e cotone successivamente, entrambi prodotti nelle piantagioni del *Nordeste*.

La stagnazione dei due mercati, legata principalmente all'ingresso nel mercato di nuovi Paesi produttori, diede il via ad un lento processo di involuzione economica, con la progressiva affermazione del settore agropecuario di sussistenza, la cui produttività tuttavia decresceva in maniera inversamente proporzionale all'aumento della sua importanza, a causa della contemporanea crescita della popolazione (Furtado, 1959).

Al termine del XVIII secolo tuttavia, nonostante le difficoltà dell'economia nordestina, non erano osservabili sostanziali disparità nello sviluppo territoriale brasiliano, anche a causa della fine della corsa all'oro nella regione Sudest. Fu solo nel XIX secolo che la situazione sarebbe cambiata drasticamente, a seguito del

---

<sup>1</sup> Celso Furtado è stato uno dei principali economisti latino americani del XX secolo, noto in particolare come uno dei padri dello strutturalismo latinoamericano. È ricordato per il suo contributo allo studio della formazione socio-economica del Paese e delle ragioni del suo sottosviluppo. In questa sede si intende per *era Furtado* il periodo compreso tra il 1959 e il 1964, anni durante i quali l'economista paraibano occupò importanti cariche istituzionali, prima come presidente della Superintendência de desenvolvimento do Nordeste e in seguito come ministro do planejamento, fino al *golpe* del 1964. Furtado sarebbe poi tornato ad occuparsi di politica a seguito dell'amnistia del 1979 con il ruolo di ministro della cultura (1986-1988) durante la presidenza Sarney.



trasferimento della corte portoghese a Rio de Janeiro. La città carioca divenne il nuovo centro della vita politica nazionale, ruolo ulteriormente rafforzato a seguito dell'indipendenza del 1822 (Carvalho, 2002).

Il secondo fattore determinante per la nuova centralità del Sudest è legato all'importanza dell'*economia cafeteira*, che a seguito dell'indipendenza passò a rappresentare più del 40% delle esportazioni nazionali (Furtado, 1959). I produttori di caffè percepirono immediatamente l'importanza del nuovo Stato, utilizzando la Repubblica come strumento per la propria affermazione, mentre i proprietari terrieri tradizionali legati alle piantagioni di cotone e zucchero rimasero legati alla logica coloniale e all'antica madrepatria.

La crisi del modello economico nordestino venne ulteriormente accelerata dalla *lei aurea* del 1888, con la quale venne definitivamente abolita la schiavitù, ma ancor prima, nel 1871, la *lei do ventre livre* concedeva la libertà ai bambini nati da donne schiave. In realtà il processo di abolizione della schiavitù ha inizio negli anni Trenta del 1800, nel 1831, con la *lei para ingles ver*, ad indicare una legge promulgata esclusivamente per ragioni di convenienza, a seguito delle pressioni inglesi a favore dell'abolizione. Un secondo passaggio fu quello del 1850 con la legge che proibiva il traffico di schiavi all'interno del Paese.

L'abolizione ebbe un grave impatto per l'economia nordestina, basata sul latifondo e sulla forza lavoro composta interamente da schiavi, mentre ebbe effetti limitati per quelle di Sud e Sudest, caratterizzate da una minor concentrazione nel possesso della terra e nelle quali la massiccia immigrazione proveniente dall'Europa era ormai determinante, anche a causa dell'opera di *branqueamento*<sup>2</sup> perseguita dalle *leadership* brasiliene (Lacerda, 1911) e dalla ricerca di forza lavoro qualificata per accrescere la produttività della terra.

Alla proclamazione della Repubblica, nel 1889, alcune regioni del Paese erano già notevolmente più sviluppate e potenti delle altre; tra queste i futuri Stati (allora denominati province) di São Paulo e Minas Gerais, che avrebbero controllato la vita repubblicana fino al 1930 grazie alla politica del *café com leite*, termine utilizzato per indicare la coalizione di produttori di caffè *paulisti* e allevatori *mineiros*. Questi esercitarono la loro influenza per rafforzare il proprio predominio e garantire la crescita costante delle economie locali (Fausto, 1994).

La politica del *café com leite* si interruppe con la rivoluzione del 1930 e la progressiva affermazione di Getulio Vargas, che avrebbe raggiunto il culmine con la creazione dell'*Estado Novo*, l'estrema centralizzazione dello Stato e la riduzione dei poteri delle oligarchie locali. In questo contesto, naturalmente, la riduzione delle disuguaglianze regionali e lo sviluppo territoriale non rientrarono tra le priorità governative (Silva, 1980).

---

<sup>2</sup> Quella del *branqueamento* (letteralmente *sbiancamento*) fu una teoria che si diffuse in Brasile alla fine del XIX secolo; le élite dell'epoca, fermamente convinte della superiorità razziale dei bianchi, ritenevano che, l'immigrazione massiccia proveniente dall'Europa avrebbe avviato un processo di meticciamento, che nel giro di qualche secolo avrebbe prodotto uno *sbiancamento* del popolo brasiliano. Per maggiori informazioni sulla storia del branqueamento vedasi almeno Hofbauer (2006).



Se durante la fase del *café com leite* l'importanza del *Nordeste* nell'economia nazionale era progressivamente diminuita, lo stesso accadde nell'era Vargas, durante la quale è osservabile un processo di costante pauperizzazione dei cittadini nordestini; utilizzando i dati macroeconomici dell'epoca nel 1920 il Pil pro capite degli abitanti della regione era solo il 52% rispetto alla media nazionale, nel 1953 era sceso addirittura al 37% (Barros, 2012).

Tra le principali cause di questa ulteriore evoluzione negativa va sicuramente citato il processo di industrializzazione delle grandi città del Sud e del Sudest, al cui centro ci fu nuovamente la regione di São Paulo, che non fece altro che esacerbare le differenze regionali (Skidmore, 1999).

## **2. Celso Furtado, la *questão Nordeste* e la Superintendência de desenvolvimento do *Nordeste*: la rivoluzione interrotta**

Nonostante la scarsa attenzione per lo sviluppo regionale e per la riduzione delle disuguaglianze territoriali, studiosi e politici erano pienamente consapevoli dell'importanza del problema fin dall'inizio del XX secolo. Fu proprio lo stesso Furtado, in uno dei suoi scritti degli anni Sessanta, a riconoscere come «negli ultimi tre quarti di secolo, il Nordest è stata una preoccupazione costante per gli uomini di governo di questo Paese» (Furtado, 1962: 5). Prima degli anni Cinquanta il fenomeno era spesso affrontato in maniera riduzionistica, occupandosi quasi esclusivamente delle regioni semiaride del *Nordeste*, ritenute la causa del sottosviluppo socio-economico, concentrandosi per lo più sulle problematiche legate al clima e ai frequenti periodi di siccità (Furtado, 1962).

La grande “rivoluzione” risale alla pubblicazione di *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 1959), che ben presto sarebbe diventato un classico nell'interpretazione della struttura economica nazionale. Nello stesso anno il presidente Juscelino Kubitschek costituì la Superintendência de desenvolvimento do *Nordeste* (Sudene), su suggerimento dello stesso Furtado, a cui venne affidata la direzione.

L'economista individuava quattro misure per promuovere lo sviluppo regionale:

1. favorire lo sviluppo industriale del *Nordeste*;
2. dare alla produzione agricola la capacità di provvedere al fabbisogno alimentare delle zone urbane;
3. aumentare la produttività agricola e migliorare la resistenza alla siccità nelle regioni semiaride;
4. espandere la frontiera agricola coltivando nuove terre al momento trascurate.

La nuova attenzione per il *Nordeste* fu legata soprattutto alle condizioni politiche e ambientali della regione, che nel corso degli anni Cinquanta dovette affrontare due lunghissimi periodi di siccità che misero in enorme difficoltà il settore agricolo e l'intera popolazione.



Nello stesso tempo si costituirono le ligas camponesas, organizzazioni parasindacali legate al Partido comunista do Brasil, percepite dalle oligarchie locali e dalla politica nazionale come un'enorme minaccia, che era opportuno limitare (Andrade, 1989).

Alla nuova attenzione per il *Nordeste* contribuì inoltre una serie di *reportage* di Antonio Callado sulla cosiddetta *industrias das secas* (Cabral, 2011), termine coniato dallo stesso giornalista per indicare la tendenza dei politici locali e nazionali a utilizzare i frequenti periodi di siccità per ricevere ristori e finanziamenti dal governo federale, che utilizzavano non per aiutare la popolazione o promuovere progetti per risolvere i problemi locali, ma per rafforzare la loro posizione di potere, quella degli alleati politici o per arricchirsi.

Sono piuttosto evidenti, nell'analisi di Callado, i riferimenti al cosiddetto *coronelismo*, ovvero a quel fenomeno che Nunes Leal definiva come «il risultato della sovrapposizione di forme sviluppate del sistema rappresentativo ad una struttura economica e sociale inadeguata, [...] un compromesso, uno scambio di ricavi tra il potere pubblico, progressivamente rafforzato, e la decadente influenza sociale dei capi locali, notoriamente latifondisti» (Nunes Leal, 1948: 22-23).

Un elemento centrale che può aiutare a ulteriormente comprendere la promozione dello sviluppo economico accelerato del *Nordeste*, e dell'interno Brasile, è la convinzione del presidente Kubitschek della necessità di un piano economico per lo sviluppo, i cui obiettivi furono riassunti dallo slogan *50 anos em 5*, ossia 50 anni (di crescita) in 5. Era l'epoca d'oro del *desenvolvimentismo*.

Una formulazione interessante del concetto di *desenvolvimentismo* (*sviluppismo*) è quella di Bielschowsky (1988), secondo cui si tratterebbe di un'ideologia trasformativa della società, attraverso l'industrializzazione integrale pianificata dallo Stato, unico attore in grado di organizzare le forze del mercato in maniera efficiente e razionale, al fine di superare le condizioni di povertà e sottosviluppo brasiliano. Secondo lo stesso autore, il primo ciclo del *desenvolvimentismo* brasiliano sarebbe da far risalire al periodo compreso tra il 1930 e il 1964.

In un'analisi più recente Bresser-Pereira (2006, 2010) parla di *desenvolvimentismo* come di una strategia deliberata di politica economica per promuovere lo sviluppo economico attraverso la promozione dell'industria nazionale. Per questo autore tra le caratteristiche fondamentali di questa politica economica ci sarebbero il nazionalismo come ideologia e la sostituzione delle importazioni come strategia economica.

Nonostante il contesto favorevole, tuttavia, Sudene fu duramente contrastata fin dalla sua nascita. Le critiche più feroci arrivarono dall'oligarchia locale, minacciata dai progetti di riforma. Il dibattito al congresso nel 1960 riassumeva perfettamente il clima, con Furtado accusato di aver elaborato un vero e proprio piano sovversivo per il *Nordeste* facendo esplodere, attraverso Sudene, «un'atmosfera sociale esplosiva degna di una guerra civile» (Furtado, 1989: 82).

I giornali non risparmiarono le critiche. In un articolo pubblicato su *O Jornal* dal senatore *paraibano* Argemiro de Figueiredo, Furtado fu accusato di «promuovere la ribellione delle masse contadine facendo perdere speranza ai nordestini, seminando la fame nella regione, communistizzando il *Nordeste* e il Brasile» (Freire d'Aguiar Furtado,



2009: 15), mentre il magnate dell'editoria Assis Chateaubriand in un'altra occasione lo avrebbe definito come «un comunista cinese che non vuole avere nulla a che fare con l'Occidente» (Freire d'Aguiar Furtado, 2009: 16).

Le critiche, eccessive e infondate, non danneggiarono né il lavoro di Furtado né quello di Sudene. Quando nel 1961 Jânio Quadros assunse la presidenza il ruolo dell'economista venne confermato e rafforzato, con la chiamata a far parte del governo. Nonostante le accuse, Sudene trovò, fin dal 1961, un valido supporto proprio nell'Alleanza per il progresso, un piano decennale creato dal presidente Kennedy con l'obiettivo di avviare una stretta collaborazione economica tra gli Stati Uniti d'America e l'America Latina. L'importanza di Furtado crebbe ulteriormente con João Goulart che, nel 1962, lo nominò ministro do Planejamento do Brasil.

L'attività di governo venne però radicalmente interrotta dal *golpe* militare del 1964. Celso Furtado e molti altri vennero privati dei diritti politici con l'AI-1 (Ato institucional n.1)<sup>3</sup> e abbandonarono il Brasile. Sudene venne mantenuta dalla giunta militare, perdendo tuttavia il ruolo e la funzione per la quale era stata creata.

I governi militari che si succedettero nel corso dei decenni si dimostrarono del tutto disinteressati alle questioni regionali e, con l'eccezione di un breve periodo all'inizio del cosiddetto miracolo economico, compreso tra il 1969 e il 1973, la situazione del *Nordeste* non fece altro che peggiorare se comparata a quella delle regioni più sviluppate del Paese.

Intervistato nel 1979 dal quotidiano *Le Monde*, Furtado ricordava che il problema del *Nordeste* fosse grave almeno tanto quanto lo fosse quindici anni prima, quando si era insediato il regime (Furtado, 1979).

### **3. Nova Republica, vecchi problemi**

Il ritorno alla democrazia non rappresentò un cambiamento radicale per quanto riguarda l'importanza della lotta alle disuguaglianze regionali. Sotto pressione a causa della crescente iperinflazione, la priorità delle prime amministrazioni della *Nova Republica*<sup>4</sup> fu la stabilizzazione dell'economia nazionale, raggiunta solamente nel 1994

---

<sup>3</sup> L'Ato institucional n.1, promulgato dalla giunta militare di governo il 9 aprile 1964, riorganizzava profondamente l'ordinamento dello Stato a seguito del *golpe* militare. Tra le altre cose, il documento garantiva al governo militare il diritto di annullare mandati legislativi e sospendere i diritti politici di tutti coloro che venivano ritenuti una “minaccia per la sicurezza nazionale”. L'AI-1 fu un momento fondamentale per il consolidamento del potere dei militari, delegittimando ed escludendo dalla politica qualsiasi forma di opposizione al governo autoritario. L'AI-1 rappresentava inoltre il primo esempio della cosiddetta “finzione legalista” (Beserra de Vasconcelos, 2004) del regime brasiliano che, ad esempio, durante il suo periodo di governo manterrà in funzione alcune delle istituzioni democratiche, tra cui l'Assemblea legislativa, pur privandole di ogni potere sostanziale, essendo ovviamente solo strumentali alla perpetuazione del potere da parte della giunta militare. Per approfondire la storia del regime militare brasiliano si veda Napolitano (2014).

<sup>4</sup> Con il termine *Nova Republica* ci si riferisce abitualmente al periodo della storia brasiliana che ha avuto origine al termine della dittatura militare, nel 1985, con l'elezione indiretta di Tancredo Neves alla



grazie al Plano real promosso, dopo alcuni precedenti tentativi falliti, dal ministro delle finanze Fernando Henrique Cardoso.

Con l'affermazione in Brasile e nel resto dell'America Latina dei principi economici del *Washington consensus* e dell'agenda neoliberista, l'intervento statale per la riduzione delle disuguaglianze regionali rimase marginale. La visione dei governi che si succedettero era più vicina a quella che precedette l'era Furtado, con interventi puntuali che miravano a risolvere problemi specifici e momentanei, legati ai periodi di siccità, attraverso programmi governativi come il Projeto áridas e il Programa federal de combate aos efeitos da seca.

Se i governi avevano sostanzialmente ignorato la *questão Nordeste*, anche il fronte progressista non aveva posto particolare attenzione al problema, tanto che nelle prime elezioni presidenziali libere del 1989 la questione fu sostanzialmente esclusa dal dibattito.

Fu solo a seguito della sconfitta elettorale di Lula da Silva, maturata prevalentemente a causa dei pochissimi consensi ottenuti nelle regioni del Nord e del *Nordeste*, che il Pt si preoccupò seriamente della questione regionale. Non a caso tra i primi progetti del *governo paralelo*, un organismo creato ispirandosi alla tradizione britannica dello *shadow cabinet*, ci fu proprio il *Projeto para o Nordeste* (1990), un documento di ventotto pagine che affrontava i nodi dello sviluppo regionale proponendo riforme economiche e strutturali che promuovessero crescita e inclusione sociale.

Il documento si rifaceva apertamente all'esperienza originale di Sudene: sottolineava come «la questione del *Nordeste*, che negli anni Cinquanta era diventata una delle grandi questioni nazionali, fosse stata posta in secondo piano, depoliticizzata e trasformata in un puro problema regionale durante il periodo autoritario e della nuova Repubblica» (Governo paralelo, 1990: 4). La priorità era ridare centralità alla *questão Nordeste*, senza però considerarla meramente un problema regionale.

Secondo il Pt l'intero Paese aveva subito un processo di nordestinizzazione con «la crescente concentrazione della ricchezza, l'elevata precarietà lavorativa, la privatizzazione delle politiche sociali pubbliche, il crollo reale e persistente dei salari e della ricchezza di larga parte della popolazione brasiliiana» (Governo paralelo, 1990: 4).

Il Pt in questa fase era senza ombra di dubbio un partito socialista e all'interno del documento comparivano vari riferimenti alla proprietà collettiva dei mezzi di produzione; tuttavia, ancor più numerosi erano i riferimenti alle idee di Furtado e all'opera di Sudene, come si evince dai principali punti programmatici:

1. una riforma agraria che superasse la concentrazione della proprietà terriera e ampliasse la varietà delle culture;
2. un piano finanziario per lo sviluppo, con un nuovo protagonismo del Banco nacional di desenvolvimento economico e social (Bndes) e del Banco do *Nordeste* brasileiro (Bnb);

---

presidenza della Repubblica. Il termine veniva utilizzato abitualmente già nei documenti di fine anni Ottanta. In alcuni i casi è possibile incontrare anche la dicitura di Sesta Repubblica per riferirsi a questo periodo della storia brasiliiana, ma l'utilizzo di *Nova Repubblica* è preferibile, in quanto non esiste un consenso unanime sulla numerazione dei vari periodi repubblicani della storia nazionale.



3. un piano di sviluppo industriale guidato dallo Stato;
4. investimenti per lo sviluppo della scienza, delle tecnologie e in particolare delle università federali;
5. un piano di sviluppo energetico che promuovesse investimenti nella produzione idroelettrica e di gas naturale.

Nella seconda parte il documento prevedeva una sottosezione, *azioni compensatorie, emergenziali ed inevitabili*, all'interno della quale veniva teorizzata la necessità di programmi e politiche sociali per migliorare materialmente le condizioni di vita della popolazione della regione. Il programma del governo parallelo non fu però mai applicato, ma i suoi punti chiave avrebbero guidato l'azione delle amministrazioni petiste una volta raggiunta la presidenza della Repubblica nel 2002.

#### 4. I governi del Pt e l'inclusione degli *outsiders*

Prima di considerare le politiche per il *Nordeste* implementate dai governi Lula da Silva e Dilma Rousseff, è opportuno precisare cosa si intenda con l'espressione inclusione degli *outsiders* e perché si possa considerarla come il vero fattore distintivo delle amministrazioni petiste.

A fronte del riconoscimento formale di alcuni diritti, l'implementazione sostanziale di questi richiede indiscutibilmente l'attivazione di adeguate politiche pubbliche. Ne discende quindi, inevitabilmente, che i regimi di protezione sociale conducano alla creazione di *insiders* – titolari dei diritti, gli inclusi – e di *outsiders* – non titolari dei diritti, gli esclusi (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1991).

L'obiettivo di qualsiasi governo democratico dovrebbe essere proprio quello di favorire il più ampio riconoscimento sostanziale, non solo dei diritti politici, ma anche di quelli economici e sociali. Tuttavia, il caso brasiliano si è spesso distinto proprio per l'elevato numero di *outsiders*, soggetti o intere classi sociali marginalizzate per le quali risultava complesso e difficile esercitare i propri diritti.

L'elevata disuguaglianza è senza ombra di dubbio la causa principale dell'alto numero di *outsiders* presenti nella società brasiliana, soprattutto quando si considera la disuguaglianza non solo dal punto di vista economico, ma seguendo l'approccio del *multidimensional poverty index*<sup>5</sup> (Ophi-Undp, 2010).

<sup>5</sup> L'individuazione dell'Indice multidimensionale di povertà (Mpi) fu il risultato della collaborazione tra l'Oxford poverty and Human development initiative e lo United Nations development programme. Creato nel 2010, misura la povertà attraverso dieci indicatori, all'interno di tre macrocategorie, che riguardano la salute, l'accesso all'educazione e ai cosiddetti standard di vita della popolazione. Per quanto riguarda la salute il Mpi considera il livello di nutrizione e la mortalità infantile, per l'educazione misura gli anni di scuola a cui si ha avuto accesso e l'effettiva frequenza scolastica, mentre per quelli che vengono definiti standard di vita considera se i soggetti hanno un'abitazione, l'accesso all'acqua potabile, all'elettricità, ad un sistema di cottura dei cibi, alla fognatura e a quelli che più generalmente vengono definiti *assets*, ovvero beni di consumo domestici durevoli quali radio, televisione, computer, automobile, frigorifero, etc. Per maggiori informazioni e per consultare i dati, si veda Oxford Poverty and Human Development Initiative-United Nation Development Programme (2021).



Se è vero che l'intera storia della *Nova Republica* è stata caratterizzata da un tentativo di includere gli *outsiders* (Arretche, 2018), è altrettanto vero che vi sono significative differenze tra il periodo petista e l'epoca precedente. Nonostante la costituzione federale del 1988 rappresenti il momento chiave per il riconoscimento formale dei diritti politici, civili, economici e sociali, gli indicatori sociali del periodo compreso tra il 1988 e il 2002 testimoniano che, dal punto di vista sostanziale, una larga parte della popolazione rimase esclusa dalla loro fruizione. Nonostante il secondo governo Cardoso (1999-2003) avesse approvato alcuni programmi sociali, come ad esempio *Bolsa escola*<sup>6</sup> nel 2001, fu solo con i governi Lula (2003-2011) che l'attenzione alla questione sociale avrebbe rivestito un ruolo centrale nella politica nazionale.

Nel discorso inaugurale della sua presidenza, Lula indicava come «missione della vita rendere possibile, entro la fine del suo mandato, che tutti i brasiliani avessero la possibilità di fare colazione, pranzo e cena» (Lula, 2003).

Per eradicare la povertà e garantire la sicurezza alimentare venne lanciato il programma *Fome zero* (2001), un piano multidimensionale che comprendeva riforme economiche strutturali, come la riforma agraria (che in realtà non verrà mai realizzata), politiche sociali per migliorare le condizioni di vita dei cittadini attraverso la creazione di un sistema di pensioni sociali e persino la previsione di un salario minimo garantito (Instituto da cidadania, 2001), progetto storicamente sostenuto dal Senatore Suplicy, che in realtà non sarebbe mai stato realmente implementato.

Si trattava dell'applicazione di alcuni aspetti del *Projeto para o Nordeste*, coerentemente con l'idea di un'avvenuta nordestinizzazione dell'intera nazione. Le politiche governative avrebbero avuto un grande impatto a livello nazionale, rivelandosi tuttavia ancora più efficaci nel *Nordeste*, dove ben il 48,8% delle persone vivevano in condizioni di povertà o povertà assoluta, rispetto alla media nazionale del 27,8% (Pnad, 2000).

*Fome zero* fu concepito come una politica strutturale, un vero e proprio sistema di *welfare*, tanto che André Singer (2012) avrebbe paragonato il periodo petista a quello del *new deal* roosveltiano mentre Timothy Powers e Wendy Hunter (2007) paragonarono *Bolsa família*, il programma all'interno del quale sarebbe confluito *Fome zero* alla fine del 2003, al *Social security act* statunitense del 1935 (Singer, 2012).

*Bolsa família*<sup>7</sup> è senza ombra di dubbio il programma brasiliano più conosciuto e studiato quando si parla di *best practice* per la riduzione delle disuguaglianze.

Pur non potendo analizzare il programma nei dettagli, ricordiamo solo brevemente che si tratta di un *conditional cash transfer* (Cct), ossia di un programma di rendita condizionata volto ad alleviare la condizione di povertà o povertà assoluta tramite il riconoscimento di un beneficio economico alle famiglie o ai soggetti in difficoltà, a fronte del rispetto di alcune condizionalità specifiche legate all'accesso ai servizi

---

<sup>6</sup> *Bolsa escola* fu il primo programma nazionale lanciato dal governo federale per alleviare la condizione di povertà, aiutando le famiglie con figli in età scolare, condizionando il ricevimento degli aiuti economici alla frequenza scolastica costante, in modo da scoraggiare il lavoro infantile. Per maggiori informazioni si veda la *lei* n.10.291, 11 aprile 2011.

<sup>7</sup> Per maggiori informazioni sul programma *Bolsa família* vedasi Faulbaum (2014), Campello e Neri (2014).



educativi e a quelli di salute, nell'ottica di favorire la mobilità sociale ascendente sia intergenerazionale che intragenerazionale (Faulbaum, 2014; Campello, Neri, 2014).

Bolsa famíla, che nel 2014 raggiunse la massima estensione in termini di beneficiari, arrivando ad interessare circa il 28% dei cittadini brasiliani (Faulbaum, 2014), trasformandosi nel più grande programma di *welfare* del Paese e in uno dei più importanti al mondo. Alla luce dello sviluppo diseguale tra le macroregioni brasiliane, non possiamo sorprenderci del fatto che i beneficiari del programma si siano concentrati proprio nella regione *Nordeste* (Campello, Neri, 2014), nonostante il programma non fosse stato esplicitamente pensato in quell'ottica.

A causa della distribuzione diseguale dei beneficiari il riallineamento elettorale del 2005, caratterizzato da una crescente importanza del *Nordeste* per il Pt, fu interpretato inizialmente come una conseguenza di Bolsa famíla, ipotizzando che il programma avesse creato una relazione clientelare tra gli elettori e il presidente in carica. Se è innegabile l'importanza di Bolsa famíla nella costruzione del consenso di Lula, sarebbe tuttavia un errore considerarla l'unico fattore utile per spiegare il fenomeno, ancor più alla luce del fatto che alcune ricerche hanno sottolineato come, in realtà, la relazione tra consensi elettorali e Bolsa famíla sia paradossalmente più forte tra gli elettori del Sud del Paese (Simoni, 2017).

È quindi, a parere di chi scrive, è fondamentale considerare Bolsa famíla all'interno di una serie di politiche sociali e provvedimenti governativi volti non solo a ridurre la povertà, ma soprattutto a permettere il miglioramento delle condizioni di vita materiali e, di conseguenza, a ridurre le disuguaglianze territoriali.

Parlando di disuguaglianza territoriale è utile prima di tutto chiederci se e come durante le amministrazioni Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) l'importanza relativa del *Nordeste* nell'economia nazionale sia aumentata.

Osservando i dati risulta evidente che la disparità tra le regioni continua ad essere uno dei grandi problemi dell'economia nazionale. La mancata risoluzione della questione Nordest risulta evidente prima di tutto, ma non solo, considerando la distribuzione del Pil tra le varie unità della federazione: nel 2016 i cinque stati più ricchi della Federazione, tutti localizzati tra Sud e Sudest (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) producevano ben il 64,4% del Pil nazionale. Il *Nordeste* era invece responsabile solo del 14,3% del Pil (Ibge, 2018), il valore più alto dal 1975 ad oggi, ma tuttavia ancora inferiore a quello del 1963, e cioè ai livelli di sviluppo raggiunti durante l'era Furtado (Barros, 2012). Nonostante il *trend* in miglioramento, è evidente come la *questão Nordeste* sia tutt'altro che risolta.

Osservando i dati relativi alla disuguaglianza la situazione è senza dubbio migliorata. L'epoca petista è stata caratterizzata da una costante riduzione del numero di persone in condizione di povertà, con percentuali dimezzate tra il 2002 e il 2016, e da un incremento dell'occupazione formale. Nonostante il Brasile continua ad essere uno dei Paesi più diseguali all'interno del G20 i miglioramenti sono innegabili, con una riduzione dell'Indice di Gini da 0,55 nel 2004 a 0,49 nel 2015 (Cepalstat, 2021).

Questi dati non sono tuttavia sufficienti né per dire che siamo di fronte ad un processo di superamento delle disuguaglianze né ad uno di inclusione degli *outsiders*,



dato che è fondamentale considerare la multidimensionalità del fenomeno e non solamente le forme strettamente economiche della disuguaglianza. Proprio alla luce di questa consapevolezza, le amministrazioni Lula e Rousseff si preoccuparono non solo di alleviare le situazioni materiali di povertà o indigenza, ma di affrontare le ragioni originarie delle disuguaglianze: dalle difficoltà socio-educative alla scarsità dei servizi di base come acqua potabile, fognature, elettricità, per arrivare all'accesso al credito e ai beni di consumo durevoli.

Per quanto riguarda la rete elettrica, ad esempio, ben 11 milioni di persone erano prive di copertura nel 1999, prevalentemente nelle zone rurali del Nord e del *Nordeste*, in cui solamente il 70% dei cittadini aveva accesso all'elettricità (Agência nacional de energia elétrica, 2002: 120). Uno dei primi programmi del governo Lula, Luz para todos (2003), si preoccupò di ampliare la copertura, tanto che nel 2015 ben 3,1 milioni di famiglie erano state beneficiarie dal programma, che permetteva l'accesso alla rete elettrica al 90% delle famiglie residenti nelle aree rurali (Ibge, 2015).

Nello stesso arco di tempo furono particolarmente significativi i progressi anche per l'accesso all'acqua potabile. Nel 2002 solo il 49,6% dei più poveri aveva accesso domestico all'acqua potabile, 14 anni dopo la percentuale era del 76% (Campello, 2017). I progressi più significativi furono nuovamente registrati nelle aree rurali del *Nordeste*, soprattutto grazie al Programa nacional de apoio à captação de água de chuva e outras tecnologias sociais de acesso à água (Ministério do desenvolvimento social, 2003), per rispondere ai bisogni delle famiglie con bassi livelli di reddito costrette ad affrontare frequenti periodi di siccità. Il governo promosse l'installazione di ampie cisterne, sia per uso domestico che pubblico, per la raccolta dell'acqua piovana durante la stagione piovosa da utilizzarsi durante i periodi di siccità, che possono durare fino a 8 mesi. Il Programa cisternas nel 2017 aveva permesso di installare ben 1,2 milioni di cisterne, garantendo accesso all'acqua a più di 4,6 milioni di persone nelle regioni semiaride (Ibge, 2017).

Continuano invece ad essere poco sviluppate ed efficienti le fognature, la cui copertura è tuttavia aumentata passando dal 56,4% al 65,3% a livello nazionale, e dal 30,8% al 42,9% nel *Nordeste* (Ibge, 2017). Tra i responsabili di questo miglioramento va menzionato il Programa de aceleração do crescimento, creato proprio per facilitare gli investimenti infrastrutturali. Tra il 2007 e il 2015 furono dedicati a questo obiettivo poco più di 100 miliardi di reais, all'interno di un programma complessivo di oltre 500 miliardi (Ministério das cidades, 2016).

Senza alcuna pretesa di esaustività, i tre programmi governativi che si sono citati sono esempi che illustrano l'attenzione con cui il governo petista ha operato per la riduzione della disuguaglianza e come tali interventi non si siano limitati al Programma bolsa família.

All'interno della strategia petista merita attenzione anche il *credito consignado*, fondamentale per l'inclusione degli *outsiders*, o meglio per il loro ingresso nell'economia di consumo. L'introduzione del *credito consignado*, ossia la possibilità da parte dei lavoratori di ottenere prestiti in maniera semplificata offrendo a garanzia la loro busta paga, rispondeva a due obiettivi fondamentali:



- a) incentivare la formalizzazione del mercato del lavoro, spingendo i dipendenti a trarre vantaggio dall'essere regolarizzati;
- b) espandere il mercato interno grazie alla concessione del credito in maniera più agevole a soggetti che, nella maggior parte dei casi, lo utilizzavano per l'acquisto di beni durevoli, atti peraltro a migliorare le loro condizioni di vita (Brandão, 2021).

Si pensi, ad esempio, all'acquisto di un frigorifero, elemento chiave per garantire la sicurezza alimentare delle famiglie. All'inizio del XXI secolo sembrava essere un lusso non solo per i più poveri, ma anche per una buona parte degli abitanti del *Nordeste*, dove meno del 70% dei nuclei familiari ne potevano disporre. Nel 2015, tuttavia, il frigorifero si era trasformato in un oggetto comune per la quasi totalità delle famiglie brasiliane, essendo presente nel 95% delle case nordestine (Pnad, 2013).

Il maggior accesso al credito, associato naturalmente alla crescita dell'economia nazionale, permise la diffusione anche di altri beni di consumo, come ad esempio la lavatrice, la cui presenza permetteva di ridurre la disegualanza di genere all'interno delle famiglie, diminuendo il tempo del lavoro domestico tradizionalmente svolto dalle donne. La lavatrice, sostanzialmente assente nel 2002 nelle case nordestine (solo il 9% delle case ne aveva una) (Ibge, 2017), era relativamente diffusa nel 2015, essendo posseduta da circa il 30% delle famiglie. Dati molto positivi sono osservabili anche a livello nazionale, con una diffusione quasi raddoppiata, dal 34 al 61%. Potremmo estendere lo stesso discorso anche ad altri beni di consumo, come ad esempio i mezzi di trasporto di proprietà, incontrando *trend* di crescita positivi (Ibge, 2017).

L'accesso all'educazione, elemento fondamentale per l'inclusione degli *outsiders* e la promozione della loro mobilità sociale ascendente, ha a che vedere sia con un miglioramento delle loro condizioni di vita materiali sia con la loro inclusione più ampia a livello culturale e simbolico.

In entrambi i casi, non possiamo sottovalutare l'importanza delle politiche sociali avviate dai governi Lula da Silva e Dilma Rousseff. Se l'accesso all'educazione di base era quasi universale già all'inizio del nuovo millennio, con più del 95% della frequenza dell'*ensino fundamental* (Ministério da educação, 2014), le condizionalità della Bolsa família giocarono un ruolo chiave nell'aumento del numero di anni trascorsi a scuola, in particolare per quanto riguarda i livelli superiori di formazione. Tra le condizioni per poter ricevere il beneficio economico del programma rientrava infatti proprio l'obbligo di garantire la frequenza scolastica.

I risultati sono evidenti quando analizziamo il dato relativo alla frequenza dell'*ensino fundamental* per classi sociali: se nel 2004 la frequenza scolastica era molto diversa tra il quartile più povero e quello più ricco della popolazione (93,9% rispetto al 99,4%) , nel 2012 il divario si era ridotto a solo due punti percentuali (97,5% rispetto al 99,7) (Ministerio da educaçao, 2014).

Ancor più significativi sono i dati relativi alla frequenza scolastica nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 17 anni, aumentata nettamente per i settori più poveri della popolazione: se nel 2002, tra il 5% più povero, solo il 10,7% dei ragazzi frequentava la classe in linea con la sua età anagrafica, nel 2015 la stessa percentuale era cresciuta fino



al 39%, riducendo in maniera significativa il divario rispetto alla media della popolazione (Campello, 2014).

Per quanto riguarda l'educazione universitaria, invece, tra il 2002 e il 2016 il numero di istituti accademici in Brasile aumentò del 47% (Censo escolar, 2017) sia grazie alla creazione di nuovi istituti per la formazione tecnica che alla crescita delle università federali. Importante fu il ruolo del governo nel promuovere misure per ridurre le disuguaglianze legate all'accesso all'istruzione superiore. Tra i vari interventi si possono ricordare l'incremento del numero di borse di studio o dei prestiti universitari e in particolare la *lei das cotas*, approvata dal governo Rousseff nel 2012, estendendo a livello nazionale quando già sperimentato da alcune università federali nel decennio precedente. La *lei das cotas* garantiva l'attribuzione del 50% dei posti disponibili nelle università federali a studenti provenienti dalla rete di scuole pubbliche del Paese. Tenendo conto della composizione etnica della popolazione di ciascun stato, riservava un numero proporzionale di posti alle comunità afrodiscenti e indigene e ai detentori di redditi familiari al di sotto di 1,5 salari minimi pro-capite (Presidência da República, 2012).

Con queste politiche fu aperto l'accesso all'università a molti studenti provenienti da famiglie povere e non bianche che comunque, nonostante i sostegni all'immatricolazione, restavano studenti-lavoratori. D'altro canto, le modalità di selezione, di fatto, garantiscono maggior possibilità di accesso agli studenti provenienti da istituti privati secondari di secondo grado, a discapito degli studenti provenienti dalla scuola pubblica, il cui basso livello formativo rende molto più complesso superare il *vestibular*, l'esame di accesso agli atenei pubblici. Secondo una ricerca dell'Istituto brasileiro de geografia e estatística (Ibge) il 79,2% degli studenti delle scuole private riescono ad accedere all'educazione universitaria, percentuale che cala drasticamente al 35,9% per quelli della rete pubblica (Igbe, 2017).

I risultati della *lei das cotas* verranno valutati da un'apposita commissione proprio nel corso dei 2022, nel primo decennio della sua implementazione. I principali studi sulle *affirmative action*<sup>8</sup> brasiliane dimostrano che le politiche universitarie sono state efficaci nel promuovere la presenza di studenti provenienti da gruppi svantaggiati, soprattutto per quanto riguarda i programmi di studio più competitivi (Vieira, Arends-Kuenning, 2019). Tuttavia, come dimostrano i dati, l'accesso alla formazione universitaria è ancora strettamente vincolato alla provenienza socio-economica degli studenti e, di conseguenza, alla possibilità di aver accesso ad un'educazione di qualità già dai primi gradi di studio.

---

<sup>8</sup> Con *affirmative action*, azione positiva, si intendono le politiche attive promosse al fine di favorire l'inclusione sociale delle minoranze in diversi contesti, generalmente legati al mondo del lavoro o a quello dell'educazione. L'origine dell'espressione *affirmative action* viene tradizionalmente fatta risalire al 1961 (Presidency of the United States, 1961), quando un decreto emanato dall'allora presidente Kennedy incoraggiava i datori di lavoro a intraprendere iniziative per garantire la non discriminazione dei lavoratori. Nel caso brasiliano, la Costituzione federale del 1988 pone tra gli obiettivo fondamentali della Repubblica l'eradicazione della povertà e della marginalizzazione, nonché la riduzione delle diseguaglianze sociali e regionali (República Federativa do Brasil, art.3, 1988). Per approfondire la storia della *affirmative action* in Brasile si consiglia Piovesan (2008).



## 5. L'inclusione simbolica degli outsiders

Se l'inclusione degli esclusi è stata una delle caratteristiche fondamentali dei governi petisti, non possiamo dimenticarci come quest'ultima sia stata accompagnata da un processo di inclusione simbolica altrettanto significativo.

Pur non potendo in questa sede affrontare nel dettaglio la complessità di questo processo, si può rilevare come uno degli elementi fondamentali nella costruzione del consenso di Lula e della sua egemonia politica nel *Nordeste* sia stato proprio il valore simbolico della sua elezione e del suo successo personale. In una società tradizionalmente caratterizzata da una forte «cultura del privilegio» (Cepal, 2018: 9), ossia dalla normalizzazione della disuguaglianza e dei suoi effetti sulla vita quotidiana, al punto da non mettere nemmeno in discussione lo *status quo*, l'elezione di un ex operaio metallurgico alla presidenza della Repubblica rappresentava un momento di rottura radicale nella storia del Paese.

Fin dalla campagna elettorale del 2002 Lula si era presentato come il rappresentante non solo di un'intera generazione di militanti di sinistra, ma anche e soprattutto come esempio di un processo di mobilità sociale ascendente senza precedenti nella storia della politica nazionale. In relazione alla questione *Nordeste*, tuttavia, il vero momento di svolta fu rappresentato dai mesi immediatamente successivi al *mensalão* del 2005. Con la dizione *mensalão*, a livello giornalistico si indica la prima grande inchiesta sulla corruzione che ha sconvolto le amministrazioni petiste. Il deputato Roberto Jefferson, parte della base governativa, dopo essere stato filmato ricevendo una tangente rilasciò un'intervista al settimanale *Veja* con la quale denunciava l'esistenza di un vasto schema di corruzione per la compravendita di voti nel Congresso (Flynn, 2005).

Vale la pena ricordare che, pur essendo presidente, Lula non godeva della maggioranza parlamentare. Il Pt infatti aveva eletto solamente 91 deputati, in una Camera composta da 513 membri. L'intera coalizione elettorale del nuovo presidente poteva contare sul voto sicuro di circa 130 deputati (Folha de S.Paulo, 2002).

Il presenzialismo di coalizione<sup>9</sup> (Abranches, 1988) produceva così per l'ennesima volta un governo poco stabile, la cui efficacia politica dipendeva da continue negoziazioni non solo con i partiti della maggioranza o del fronte progressista, ma anche con quelli che sarebbero stati partiti di opposizione, politicamente o ideologicamente.

Di fronte alla forte crisi di popolarità negli stati tradizionali del petismo, quelli del Sud e Sudest, Lula diresse la sua comunicazione politica al *Nordeste* del Paese,

---

<sup>9</sup> Con la locuzione “presenzialismo di coalizione” (Abranches, 1988) si descrive il peculiare ordine istituzionale voluto dalla Costituzione del 1988, che renderebbe il presenzialismo brasiliano un *unicum*. Combina un presenzialismo di stampo “imperiale”, nel quale il capo dello Stato gode di ampi poteri, con un sistema multipartito fortemente frammentato che, a causa di un sistema elettorale almeno parzialmente proporzionale permette ad un numero molto elevato di partiti di essere rappresentati all'interno del Congresso. Tutto ciò rende indispensabile, per poter governare, aggregare grandi coalizioni di partiti, che danno vita a governi scarsamente definiti dal punto di vista ideologico-operativo e poco coesi nell'implementazione delle politiche di governo.



aumentando radicalmente i riferimenti alle sue origini nordestine, esaltando la forza morale e materiale delle persone provenienti da quelle regioni e dichiarando come priorità del suo governo proprio lo sviluppo del *Nordeste*.

La conquista del *Nordeste* in realtà aveva avuto origine già nei primi anni Novanta, con le *Caravanas da cidadania*, una serie di viaggi nell'intera regione intrapresi da Lula tra il 1993 e il 1994, utili per presentare una nuova versione di sé stesso, lontana da quella del *leader* sindacale e più simile a quella di un *leader* benevolo, la cui missione politica non era più rendere possibile l'egemonia della classe lavoratrice, ma il miglioramento delle condizioni di vita degli ultimi. Pur rifiutando di essere identificato come un *leader* messianico, un nuovo *pai dos pobres*<sup>10</sup>, è tuttavia evidente che già in quella fase Lula si presentasse come l'artefice di un processo di redenzione, del quale lui stesso era stato parte, attraverso il quale garantire la mobilità sociale dei più poveri.

All'interno di questo processo, per la prima volta, un *leader* politico nazionale collocava la nordestinità come valore positivo, sfidando un immaginario culturale fatto di stereotipi, direttamente collegati alle complicate relazioni razziali e socio-economiche e all'elevata presenza di afrodiscendenti nella regione. Lula, pur non essendo il primo presidente proveniente dal *Nordeste*, era sicuramente il primo a condividere alcune delle caratteristiche della popolazione della regione, prima fra tutte l'origine popolare. Non a caso i principali sondaggi in occasione delle elezioni del 2006 indicavano proprio l'affinità con il popolo e le origini umili le ragioni principali del voto a suo favore (Datafolha, 2006).

Dal punto di vista retorico, la strategia di conquista del *Nordeste* di Lula non si limitava alla sua affinità personale, ma faceva ampi riferimenti al voto retrospettivo (Fiorina, 1981), dando particolare risalto a quanto il suo governo era già stato in grado di fare nei primi anni di mandato, in contrapposizione ai lunghi periodi in cui il *Nordeste* era stato tenuto ai margini della politica nazionale.

Il suo discorso era un mix di due elementi: da un lato si presentava come uomo del popolo, che aveva combattuto la disuguaglianza e migliorato le condizioni di vita dei più poveri, opponendosi alle *élite* tradizionali, dall'altro enfatizzando la sua natura di grande negoziatore, abile nel ricercare la conciliazione tra classi sociali in conflitto e favorire la crescita del Paese.

Com'è noto, le elezioni del 2006 furono il momento del definitivo riallineamento elettorale del Pt, nonché quello dell'affermazione del lulismo<sup>11</sup> come forza dominante

---

<sup>10</sup> Padre dei poveri era uno degli appellativi con cui il Dipartimento di stampa e propaganda si riferiva a Getulio Vargas durante l'Estado novo. Per approfondire il tema si veda Lenine (2001) e De Castro Gomes (1988).

<sup>11</sup> André Singer (2012) ha coniato l'espressione "lulismo" per definire un fenomeno politico che garantirebbe la rappresentazione di una frazione di classe che, pur essendo maggioritaria nel Paese, non ha precedentemente trovato una propria forma di organizzazione. Secondo Singer il lulismo sarebbe quindi l'espressione di un settore specifico della popolazione brasiliana, quella di classe bassa e della nuova classe media. In questa sede con lulismo si intende invece principalmente l'enorme consenso personale del *leader* del Partido dos trabalhadores che, nel corso degli anni, ha ampiamente superato quelli del suo stesso partito, fino ad incarnare il ruolo id un nuovo *leader* messianico, seguendo la tradizione delle *leadership* brasiliane e latinoamericane.



nella società brasiliana. Per la prima volta Lula otteneva percentuali di consenso molto più alte nel *Nordeste*, in cui raggiungeva una media del 63%, con picchi in alcuni stati di oltre l'80%, venendo però sconfitto in tutti gli stati del Sudest (Tribunal superior eleitoral, 2006).

Si inaugurava così un *trend* di polarizzazione politica nel Paese che sarebbe poi esploso nelle elezioni successive: se nella storia della nuova Repubblica i presidenti erano stati eletti “vincendo” la competizione elettorale nella quasi totalità degli stati della Federazione, dal 2006 sarà invece evidente una netta spaccatura politica tra le macroregioni, con il Pt in grado di accrescere i propri consensi in particolare nel *Nordeste*, perdendo al tempo stesso il supporto nelle regioni nella quali tradizionalmente era stato più forte, ovvero il Sud e il Sudeste.

Il secondo mandato di Lula, caratterizzato da una marcata crescita economica e dalla riduzione delle disuguaglianze a cui abbiamo già fatto riferimento, permise allo storico *leader* petista di trasformarsi definitivamente in un eroe popolare. Questo periodo può essere definito efficacemente come quello in cui il Paese latino americano pareva aver superato lo storico complesso dei *vira-latas* ossia la «condizione di inferiorità nel quale i brasiliani si collocano, volontariamente, di fronte al resto del mondo» (Rodrigues, 1958: 63). L'apice di questo processo fu, senza ombra di dubbio, la pubblicazione de *O lado brilhante dos pobres* (Neri, 2009), la ricerca della Fundação Getulio Vargas nella quale il Brasile veniva definito come un Paese di classe media.

La ricerca diede il via ad un vasto dibattito in Brasile. Se la Fundação Getulio Vargas si rifaceva ad una visione economicista, dividendo la società brasiliana in cinque classi basate esclusivamente sul reddito da cui emergeva che la maggior parte della popolazione si collocava nella classe mediana, definita di conseguenza classe media, altri ricercatori, come Marcio Pochmann (2012; 2014) o Jessé Souza (2013), contrapposero una visione differente, rifiutandosi di accettare l'idea del Brasile come Paese di classe media. Al contrario, rifacendosi alla definizione di *affluent working class* (Goldthorpe *et al.*, 1969), individuavano una classe lavoratrice meglio retribuita o retribuita più equamente, che tuttavia non poteva essere considerata classe media né dal punto di vista dei ruoli lavorativi occupati né da quello dell'accesso a beni quali la cultura, l'istruzione/educazione, la salute, etc.

Alla fine del primo decennio del XXI secolo il Brasile era tra i protagonisti dell'economia mondiale secondo l'*Economist* nel suo *Brazil take off* (The Economist, 2009): *leader* dei Brics (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa), assegnatario di due grandi eventi sportivi internazionali come la coppa del mondo Fifa del 2014 e i giochi olimpici del 2016 e con Lula che, durante un *summit* del G20, veniva salutato dal neo-eletto presidente degli Stati Uniti afrodiscendente, Barack Obama, come il politico più popolare della terra (Obama, 2009).

Se durante il primo mandato Lula presentò l'attività della sua amministrazione come puro adempimento di un dovere nei confronti dei cittadini, al termine del secondo era considerato da molti come il responsabile di uno dei più grandi processi di mobilità sociale ascendente e di lotta contro la diseguaglianza. Il suo operato come presidente era considerato «buono o ottimo» dall'87% degli elettori (Datafolha, 2010). Se in tutto il



Paese era considerato un eroe popolare, nel *Nordeste* veniva riconosciuto come un vero e proprio salvatore, un *leader* messianico che aveva messo la regione al centro della mappa dello sviluppo e della politica nazionale.

La forza di Lula venne ulteriormente riconfermata durante la transizione presidenziale, quando fu in grado non solo di imporre Dilma Rousseff come candidata del fronte progressista, ma anche di trasferire i suoi consensi personali ad una politica che non aveva esperienza in ruoli elettorali e che non era particolarmente popolare. Un esempio emblematico del nuovo ruolo di Lula è rappresentato dalla campagna elettorale del 2010, che mirava a presentarlo come «un padre nelle comunità», «il padre del popolo», sperando che Dilma potesse essere come una madre (Horário partidário eleitoral gratuito, Rousseff, 2010).

Non potendoci occupare nel dettaglio della presidenza Rousseff (2011-2016), vale solo la pena sottolineare che, come abbiamo visto osservando i dati relativi alla disegualanza, il periodo compreso fra il 2011 e il 2014 fu caratterizzato dalla continuità rispetto ai governi Lula, e fu solo a partire dal secondo mandato di Rousseff (2015-2016), a seguito di una vittoria elettorale particolarmente fragile e a causa della crisi economica, che il processo di mobilità sociale e quello di progressiva riduzione delle disegualanze si stava esaurendo.

Vale la pena analizzare brevemente i dati elettorali delle due affermazioni di Dilma Rousseff. Nelle elezioni presidenziali del 2010 venne sconfitta in 11 dei 27 stati della Federazione, perdendo sia a Sud che al Centro-Ovest, riuscendo comunque a vincere le elezioni grazie al 70,5% dei consensi ottenuti nel *Nordeste* (Tribuna superior eleitoral, 2014).

La polarizzazione politica su base geografica risulta ancor più evidente osservando i risultati delle elezioni successive, quelle del 2014, che certificarono la profonda divisione politica del Paese. Dilma Rousseff, vincitrice solamente in 15 stati, otteneva in media quasi il 71% dei voti nel *Nordeste*, mentre il suo avversario, Aécio Neves, raggiungeva il 60% nel Sud (Tribunal superior eleitoral, 2014).

Si confermava così, per la terza elezione presidenziale consecutiva, l'esistenza di una nuova polarizzazione politica, che non si basava solo su una questione di classe, con il Pt che dal 2006 in avanti aveva conquistato il voto delle fasce più povere della popolazione, ma che forniva al federalismo diseguale brasiliano, caratterizzato da una profonda disegualanza tra le regioni, anche una nuova dimensione politica basata sul contrasto tra lulismo e anti-lulismo.

## Conclusione

Se la presenza di elevati livelli di disegualanza rappresenta un fattore di potenziale crisi, in particolare se accompagnata da divisioni di carattere politico, il caso brasiliano è senza ombra di dubbio fonte di preoccupazione.

Come abbiamo visto, tra il 2002 e il 2016 il Brasile ha sperimentato una fase di elevata mobilità sociale, caratterizzata da una progressiva riduzione delle disegualanze non solo dal punto di vista economico, ma anche per quanto riguarda l'accesso ai servizi e ai diritti civili fondamentali.



I governi guidati dal Pt sono stati gli artefici di questo processo, in particolare durante i governi di Lula. L'attenzione alla riduzione delle disuguaglianze ha fatto in modo che, per la prima volta dopo oltre 50 anni dall'esperienza Furtado, le questioni legate allo sviluppo regionale e alla disuguaglianza territoriale tornassero ad essere centrali.

Se, almeno in una prima fase, la *questão Nordeste* è stata affrontata all'interno di un progetto politico più ampio, legato all'idea di una nordestinizzazione dell'intero Paese, a partire dalla crisi del *mensalão* Lula si è rivolto esplicitamente al *Nordeste* come elemento centrale della sua azione politica, anche in un'ottica elettorale, al fine di garantire la continuità del suo progetto politico.

Nonostante gli sforzi, i dati dimostrano come alla fine del ciclo petista, nel 2016, la *questão Nordeste* continuava ad essere tra i principali problemi dello sviluppo brasiliano, con l'enorme disparità socio-economica tra le macroregioni, in particolare tra il Sud e Sudest ed il resto del Paese. Un divario ridotto solo in modo marginale e che manteneva di fatto immutate alcune delle caratteristiche del federalismo diseguale brasiliano.

Gli squilibri regionali, che persistevano nonostante le profonde riforme e il nuovo apparato statale creato a seguito del processo di democratizzazione (Souza, 2002) continuano ancora oggi a caratterizzare la politica brasiliana.

Alla tradizionale frattura socio-economica se n'è sommata un'altra: quella politica, con il lulismo che si è affermato progressivamente come forza egemone nel *Nordeste*, mentre, a partire dalla crisi economica, politica e sociale che ha avuto origine nel 2014, il Pt e il suo *leader* perdevano legittimità nelle regioni e negli stati di tradizionale sostegno, anche e soprattutto in seguito agli scandali di corruzione dell'*operação lava jato*.

Se la *questão Nordeste* è stata depoliticizzata per larga parte della storia brasiliana, il processo di inclusione materiale e soprattutto quello simbolico operato dal Pt durante il governo Lula ha cambiato radicalmente, e forse permanentemente, la politica nazionale. Il processo di inclusione è ancora lontano dal poter essere considerato completato, soprattutto per quanto riguarda l'*empowerment* e il riconoscimento di una cittadinanza piena, *cidadania*, che dovrebbe finalmente sostituire l'*estadania* (Carvalho, 2002), quella "cittadinanza" concessa dall'alto, da uno Stato o da un *leader* benevoli, e non conquistata dal basso e acquisita come diritto indisponibile.

Se per larga parte della storia nazionale la *questão Nordeste* è stata posta in secondo piano, e i cittadini provenienti da quella regione sostanzialmente ignorati o ricordati durante le competizioni elettorali, l'affermazione socio-politica di Lula ha rappresentato un momento di svolta nella narrazione della disuguaglianza regionale.

Forse in questo momento storico il futuro della sinistra brasiliana è strettamente legato a quello del *Nordeste*. La polarizzazione politica tra lulismo e anti-lulismo sarà sicuramente uno degli elementi che caratterizzeranno il futuro della democrazia brasiliana e, di conseguenza, la questione territoriale continuerà a rivestire un ruolo chiave.

Chiunque governerà il Paese nei prossimi anni dovrà tener conto di questa nuova centralità del *Nordeste*, sia per le rivendicazioni sociali dei suoi abitanti che per il peso politico assunto.

Il Pt, ormai dipende elettoralmente in larga parte da questa macroregione. I partiti di opposizione, qualora vogliano sconfiggere il lulismo, saranno obbligati ad occuparsene



seriamente. Le disuguaglianze socio-economiche e territoriali, che attraversano indistintamente l'intero Brasile, sono tornate al centro della scena socio-politica. Se la questão *Nordeste* ha sicuramente assunto un'importanza politica senza precedenti durante il periodo petista, con il partito che negli anni Novanta parlava di una nordestinizzazione del Brasile, oggi la regione non può più essere identificata come paradigmatica quando si parla di disuguaglianza o scarso sviluppo socio-economico.

I significativi peggioramenti delle condizioni di vita, frutto della crisi economica che si è abbattuta sul Paese dal 2014, ulteriormente aggravate dalla pandemia da Covid-19, obbligheranno con ogni probabilità qualunque governo eletto sul finire del 2022 ad occuparsi seriamente delle disuguaglianze, proprio al fine di evitare ulteriori polarizzazioni socio-politiche, in un contesto caratterizzato da elevata instabilità politica e federalismo diseguale, che rischiano di porre seriamente in crisi la democrazia brasiliana.

### Riferimenti bibliografici / References

- Abranches S.H.H., *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, «Revista de Ciências Sociais», 31 (1), 1988, pp.5-34.
- Agência nacional de energia elétrica, *Atlas da energia elétrica no Brasil*, Aneel, Brasília, 2002.
- Andrade M.C., *Lutas camponesas no Nordeste*, Atica Editora, São Paulo, 1989.
- Arretche M., *Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders*, «Revista Brasileira de Ciências Sociais», 33(96), 2018, pp.1-23.
- Barros A.R., *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.
- Beserra de Vasconcelos C., *A preservação do legislativo pelo regime militar brasileiro: ficção legalista ou necessidade de legitimação? (1964-1968)*, Ufrj, Rio de Janeiro, 2004.
- Bielschowsky R., *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Ipea, Rio de Janeiro, 1988.
- Brandao V., *Crédito consignado: uma análise dos impactos dessa inovação financeira para o desenvolvimento econômico brasileiro*, «Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política», 58, 2021, pp.182-212.
- Bresser-Pereira L.C., *Estratégia nacional e desenvolvimentismo*, «Revista de Economia Política», 26(2), 2006, pp.203-230.
- Bresser-Pereira L.C., *From Old to New Developmentalism in Latin America*, in Campos J.A., Ross J., *Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Cabral R., *1959: das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado. Oportunidade histórica e resistência conservadora*, «Caderno do Desenvolvimento», 6(8), 2011, pp.17-34.



- Campello T., *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*, Faculdade latino-americana de ciências sociais, Conselho latino-americano de ciências sociais, Brasília, 2017.
- Campello T., Neri M. (cur.), *Programa bolsa família. Uma década de inclusão e cidadania*, Ipea, Brasília, 2013.
- Carvalho J.M., *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2002.
- Centro internacional Celso Furtado de políticas para o desenvolvimento, *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2009.
- Cepalstat, *Principales cifras de América Latina y el Caribe*, Cepal, in <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>, consultato il 10 dicembre 2021.
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (Comisión económica para América Latina y el Caribe), *La igualdad en el centro del desarrollo. La ineficiencia de la desigualdad*, LC/Ses.37/3-P, Santiago, pp.29-32.
- da Silva I.L., *Caravana da cidadania*, Archivio Rede Tvt, 1994.
- da Silva I.L., *Discurso de posse*, Youtube, 2003, in <https://www.youtube.com/watch?v=azjU-Sve1cg>, consultato il 1 febbraio 2022.
- Datafolha, Instituto de pesquisa, *Pesquisas eleitorais*, in <http://datafolha.folha.uol.com.br/> consultato il 15 gennaio 2022.
- De Castro Gomes A., *A invenção do trabalhismo*, Editora Fgv, Rio de Janeiro, 1988.
- Economist, *Brazil takes off*, «The Economist», 343(8657), 2009, pp.1-15.
- Esping-Andersen G., *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University, Princeton, 1985.
- Faulbaum L.H.V., *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de bolsa familia en el Brasil*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014.
- Fausto B., *História do Brasil*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- Fiorina M., *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, New Haven-London, 1981.
- Flynn P., *Brazil and Lula, 2005. Crisis, Corruption and Change in Political Perspective*, «Third World Quarterly», 26(8), 2005, pp.1221-1267.
- Flynn P., *The Politics of the Plano Real*, «Third World Quarterly», 17(3), 1996, pp.401-426.
- Folha de São Paulo, *Eleições 2002. Congresso nacional Câmara dos deputados*, in «Folha Online», [https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso\\_nacional-camara\\_dos\\_deputados.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-camara_dos_deputados.shtml), consultato il 25 maggio 2022.
- Freire d'Aguiar Furtado R., *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2009.
- Furtado C., *A fantasia desfeita*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.
- Furtado C., *A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene*, «A Defesa Nacional», anno XLIX, n.574/575, 1962, pp.5-10.
- Furtado C., *Formação econômica do Brasil*, Companhia editora nacional, São Paulo, 1959.
- Furtado C., *Pour le Nord-Est: quinze années perdues*, «Le Monde», 2 aprile 1979.



- Goldthorpe J.H., Lockwood D., Bechhofer F., Platt J., *The Affluent Worker in the Class Structure*, Cambridge University Press, London, 1969.
- Governo paralelo, *Projeto para o Nordeste*, Acervo da Fundação Perseu Abramo, 1990.
- Hofbauer A., *Uma história de branqueamento ou o negro em questão*, Unesp Editora, São Paulo, 2006.
- Horário partidário eleitoral gratuito, *Dilma presidente*, 2010, YouTube, in <https://www.youtube.com/watch?v=qww01nqdcuq>, consultato 10 aprile 2020.
- Hunter W., Powers T.J., *Rewarding Lula. Executive Power, Social Policy and the Brazilian Election of 2006*, «Latin American Politics and Society», 49(1), 2007, pp.1-30.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Censo demográfico*, Ibge, in <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/25089-censo-1991-6.html?edicao=25090&t=series-historicas> consultato il 10 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Contas regionais 2016: entre as 27 unidades da federação, somente Roraima teve crescimento do Pib*, Agencia de notícias Ibge, 2018, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>, consultato il 27 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, 2015, in <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domiciliios.html?=&t=destaques> consultato 26 settembre 2019.
- Instituto brasileiro de geografia e estatística, *Síntese de indicadores sociais*, Ibge, 2015, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>, consultato il 5 settembre 2019.
- Instituto da cidadania, *Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, Instituto da Cidadania, São Paulo, 2001.
- Kanbur R., Venables A.J., *Spatial Inequality and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Lacerda J.B., *O congresso universal das raças reunido em Londres*, Papelaria Macedo, Rio De Janeiro, 1911.
- Marshall T.H., *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, London, 1950.
- Ministério da cidades, *Pac atendeu ‘uma Inglaterra’ com saneamento básico em oito anos*, 2016, in <https://ptnacamara.org.br/portal/2016/02/15/pac-atendeu-uma-inglaterra-com-saneamento-basico-em-oito-anos/>, consultato 14 settembre 2019.
- Ministério da educação, *Censo escolar*, Mec, 2017, in <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/>, consultato il 17 settembre 2019.
- Ministério da educação, *Relatório educação para todo no Brasil 2000-2015*, Ministério da educação, Brasília, 2014.



- Ministério de minas e energias, *Programa luz para todos*, Brasília, 2003, in <https://web.archive.org/web/20101124085014/http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/asp/>, consultato il 10 settembre 2019.
- Ministério do desenvolvimento social, *Programa nacional de apoio à captação de água de chuva e outras tecnologias sociais*, Mds, 2003, in <http://mds.gov.br/assuntos/segurança-alimentar/acesso-a-água-1/programa-cisternas>, consultato 14 settembre 2019.
- Napolitano M., *História do regime militar brasileiro*, Editora Contexto, São Paulo, 2014.
- Neri, M.C., *A nova classe média. O lado brilhante dos pobres*, Fgv/Cps, Río de Janeiro, 2009.
- Nunes Leal V., *Coronelismo, enxada e voto*, Companhia das letras, São Paulo, 1948.
- Obama B.H., *Obama diz que Lula é o político mais popular da Terra*, Youtube, in [https://www.youtube.com/watch?v=uji7ol9\\_AvU](https://www.youtube.com/watch?v=uji7ol9_AvU), 2009, consultato 15 settembre 2019.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative, United Nation Development Programme, *Unmasking Disparities, Global Multidimensional Poverty Index 2021*, United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2021.
- Piovesan F., *Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas*, «Revista Estudos Feministas», 16(3), 2008, pp.887-896.
- Pochmann M., *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2012.
- Pochmann M., *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2014.
- Presidência da Republica, *lei n.10.291*, Brasilia, 11 aprile 2001, in [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10219.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.html), consultato 13 maggio 2022.
- Presidência da Republica, *Lei n.12.711/2012*, Brasilia, 29 agosto 2012, in [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm) consultato il 13 maggio 2022.
- Presidency of the United States, *Executive Order 10925-1961. Establishing the President's committee on Equal Employment Opportunity*, The American Presidency Project in <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10925-establishing-the-presidents-committee-equal-employment-opportunity>, consultato il 14 maggio 2022.
- República Federativa do Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988, in <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=CON&numero=&ano=1988&ato=b79qtwe1eefpwtb1a>, consultato il 14 maggio 2022.
- Silva H., *Vargas, uma biografia política*, L&PM, Porto Alegre, 1980.
- Simoni S.J. *Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral*, Phd thesis, Universidade de São Paulo, 2017.



- Singer A., *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, Companhia das Letras, São Paulo, 2012.
- Skidmore T.E., *Brazil, five centuries of change*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Souza C., *Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity*, «Publius, The Global Review of Federalism», 32(2), 2002, pp.23-48.
- Souza J., *Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?*, Ufmg Editora, Belo Horizonte, 2010.
- Tribunal superior eleitoral, *Estatísticas eleitorais*, in <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, consultato il 15 gennaio 2022.
- Vieira R.S., Arends-Kuennen M., *Affirmative Action in Brazilian Universities. Effects on the Enrollment of Targeted Groups*, «Economics of Education Review», 73, 2019, pp.1-12.

Ricevuto: 08/01/2022

Accettato: 15/05/2022



## Pobreza y derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos

*Camila A. Ormar\**

### **Abstract**

The author's hypothesis is that the Inter-American Court, the highest court for human rights in the region, has begun to take small steps towards a conception of equality as «non-submission» developed by Saba in the analysis of poverty and its impact on the full enjoyment and exercise of human rights.

**Keywords:** human rights, poverty, equality, Inter-American Convention, jurisprudence

La hipótesis de la autora es que la Corte interamericana, máximo tribunal de derechos humanos de la región, ha comenzado a dar pequeños pasos hacia una concepción de la igualdad como «no sometimiento» desarrollada por Saba en el análisis de la pobreza y su impacto en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

**Palabras clave:** derechos humanos, pobreza, igualdad, Convención interamericana, jurisprudencia

L'ipotesi dell'autrice è che la Corte interamericana, la massima corte per i diritti umani della regione, abbia iniziato a compiere piccoli passi da una concezione dell'uguaglianza come «non sottoposizione», sviluppata da Saba, all'analisi della povertà e del suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani.

**Parole chiave:** diritti umani, povertà, uguaglianza, Convenzione interamericana, giurisprudenza

### **Introducción**

En 1948, la Organización de Estados americanos (Oea) aprobó la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (Daddh) en cuyo preámbulo se otorgó un papel central a la libertad, la igualdad y la dignidad de la persona humana. Más de dos décadas después, se redactó la Convención americana sobre derechos humanos (Cadhd, Convención americana o Pacto de San José) que entró en vigencia en 1978, que enumera derechos en favor de las personas y obligaciones a cargo de los Estados partes. A ello se sumó, entre otros instrumentos, el Protocolo adicional a la convención americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales del año 1988, más conocido como Protocolo de San Salvador. Estos instrumentos establecen obligaciones a cargo de los Estados y derechos – entre ellos, el derecho a la igualdad – en favor de las personas que habitan en cada uno de los Estados parte de los mencionados tratados que los Estados deben respetar y garantizar.

Además, la Cadhd estableció la creación de la Corte interamericana de derechos humanos (en adelante Corte Idh, Corte interamericana o Tribunal interamericano), con

\* Abogada, Universidad nacional del centro de la provincia de Buenos Aires, Tandil (Argentina); e-mail: camila.ormar@azul.der.unicen.edu.ar.



competencia para conocer casos relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones del tratado, conforme su artículo 62.3. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Idh, los Estados parte de la Cadh están obligados a seguir los estándares que el tribunal establezca en sus diversas sentencias, en atención a que

cuando un estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención americana, sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. (...) En esta tarea, (...) debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte interamericana, intérprete última de la Convención americana<sup>1</sup>.

Es importante aclarar que la tutela de los derechos humanos corresponde esencialmente a los Estados, ya que la Corte interamericana tiene carácter subsidiario y complementario de la protección nacional<sup>2</sup>. Por ello, los estándares que el tribunal desarrolla en sus sentencias muestran a los Estados de nuestra región los lineamientos que deben adoptar para garantizar y respetar los derechos establecidos en la Cadh.

A partir del año 2016 la Corte interamericana comenzó a desarrollar un análisis de la pobreza como un componente de la prohibición de discriminación por «posición económica»<sup>3</sup> en los términos del artículo 1.1 de la Convención americana el cual establece que

Artículo 1 - Obligación de respetar los derechos - Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>4</sup>.

El tratamiento que han recibido las categorías sospechosas (tales como raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, entre otras) contenidas en el artículo 1.1 de la Cadh, se han vinculado en la jurisprudencia de la Corte Idh en gran parte con el tratamiento de la igualdad como no arbitrariedad, es decir, entendida como *igual trato*

<sup>1</sup> Corte Idh, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n.154 de 26 de septiembre de 2006, serie C, p.53, en [https://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](https://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>2</sup> H. Fix Zamudio, *La Corte interamericana de derechos humanos*, in Aa.Vv., *Administración de justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad nacional autónoma de México, México, 2006, p.465.

<sup>3</sup> Corte Idh, *Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, sentencia n.318 de 20 de octubre de 2016, serie C, p.87, en [http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_esp](http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>4</sup> Organización de los Estados americanos, *Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32)*, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, p.1, en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), consultado el 13 de febrero de 2022. El resaltado pertenece a la autora, artículo 1.



*en igual circunstancia.* Sin embargo, en 2016, en la sentencia Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde, la Corte Idh declaró que «[e]l Estado es responsable por la violación del artículo 6.1 de la Convención americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, producida en el marco de una *situación de discriminación estructural histórica*, en razón de la posición económica de los 85 trabajadores identificados en el párrafo 206 de la presente sentencia»<sup>5</sup>. En línea con lo anterior, la hipótesis del presente trabajo es que la Corte interamericana ha comenzado a dar pequeños pasos hacia una concepción de la igualdad como no sometimiento cuando se refiere al análisis de la pobreza y sus relaciones con afectaciones a derechos humanos. La metodología a utilizar comprende el análisis de las sentencias de la Corte interamericana en materia de derechos humanos, igualdad y pobreza<sup>6</sup> así como también los principales votos razonados emitidos por los jueces del tribunal en diversos fallos.

Para abordar este trabajo, interesa referirse a una teoría descriptiva analizada por Comanducci, que da cuenta del estudio del derecho no solo a partir de la normativa sino que busca profundizar en la labor de los operadores y operadoras jurídicas en la aplicación y creación del derecho, en los siguientes términos:

La tarea del teórico del derecho consiste en dar cuenta de la realidad jurídica concebida como fenómeno prevalentemente lingüístico: de los discursos del legislador, de los jueces, de los operadores prácticos del derecho, de la misma dogmática. También – siguiendo a Bobbio –, podría definirse este tipo de teorías como meta-jurisprudencias descriptivas, que explican y analizan las operaciones prevalentemente prácticas, normativas, de los distintos actores del juego jurídico<sup>7</sup>.

Siguiendo al autor, el aparato conceptual de la teoría descriptiva se «recoge de la práctica de los juristas y de los órganos, tomando como punto de partida un inventario de los usos lingüísticos»<sup>8</sup>. Es decir, esta teoría resulta útil para el presente trabajo en tanto permite conceptualizar el análisis que pretendo esbozar, en tanto busca ir más allá de la norma – en este caso la Cadh, que ni siquiera menciona la palabra pobreza – para analizar los fundamentos de los jueces y las juezas que han integrado o integran la Corte Idh sobre el tema de estudio en las sentencias emitidas por el tribunal que, como expuse, son de obligatorio acatamiento para los Estados.

Cabe destacar que el autor utiliza esta teoría para realizar sus análisis en el marco del derecho constitucional, mientras que en este trabajo me concentro en derecho internacional de los derechos humanos, un ramo del derecho con características propias y con una definición particular de derechos humanos vinculada a la noción de responsabilidad

<sup>5</sup> Corte Idh, *Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, op. cit., p.88.

<sup>6</sup> Entre otros: Corte Idh, *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, sentencia n.351 de 9 de marzo de 2018, serie C, en [http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022; Corte Idh, *Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, op. cit.

<sup>7</sup> P. Comanducci, *Problemas de compatibilidad entre derechos fundamentales*, «Revista Jurídica», 17, 2004, p.357.

<sup>8</sup> Ivi, p.357.



internacional<sup>9</sup>, propia del derecho internacional que se refleja en las características reseñadas previamente.

También me interesa marcar otra diferencia, y es que Comanducci analiza la compatibilidad de derechos fundamentales, mientras que en este trabajo no abordaré esa cuestión, sino que, como ya adelantaba, me concentraré en el vínculo que existe entre pobreza y derechos humanos, en donde más que incompatibilidades hay estrechos puntos de contacto. Por último, siguiendo a Mónica Pinto, quisiera señalar que tampoco considero que haya generaciones de derechos<sup>10</sup>.

En consecuencia, el trabajo se organizará de la siguiente forma.

En primer lugar, expondré algunos lineamientos básicos sobre el derecho a la igualdad como derecho humano, en particular desde la concepción de igualdad como no subordinación desarrollada por Roberto Saba<sup>11</sup>.

Seguidamente, intentaré demostrar cómo es que las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema se encuentran incluidas dentro de grupo históricamente excluido.

En tercer lugar, procuraré establecer una posible respuesta frente a la pregunta ¿Qué ha dicho la Corte interamericana de derechos humanos sobre las personas en situación de pobreza?

Para lo cual ordenaré la jurisprudencia del tribunal en tres grandes grupos, a saber:

- a) pobreza como un elemento que afecta el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos;
- b) pobreza desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación;
- c) pobreza y las obligaciones estatales en materia de derechos económicos sociales, culturales y ambientales. Por último presentaré las conclusiones alcanzadas.

## 1. El derecho a igualdad como no subordinación

Existen al menos dos concepciones sobre el derecho a la igualdad<sup>12</sup>. De acuerdo con la doctrina, la primera concepción entiende a la igualdad como sinónimo de no arbitrariedad, es decir, igualdad como no discriminación, la cual plantea que cada persona debe recibir el mismo trato en igual circunstancia<sup>13</sup>. El examen de la situación para advertir si existe o no una discriminación se concentra en la situación de cada persona, de modo que mira al principio de la igualdad de manera individual sin tomar el contexto en que se inserta cada sujeto.

---

<sup>9</sup> M. Pinto, *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> R. Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el estado a los grupos desaventajados?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.

<sup>12</sup> R. Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el estado a los grupos desaventajados?*, op. cit.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



Por su parte, la segunda concepción aborda a la igualdad como contraria a la perpetuación de grupos en situación de subordinación, es decir, igualdad como no sometimiento<sup>14</sup>, de modo que toma como punto de partida una visión contextualizada de una realidad social más amplia que incluye la pertenencia de una persona a un grupo sometido a tratos o prácticas sociales como consecuencia de pertenecer a ese colectivo. Es así que esta segunda perspectiva del derecho a la igualdad tiene como objetivo evitar la constitución y establecimiento de grupos sometidos históricamente o excluidos por otros grupos<sup>15</sup>.

Al respecto, Owen Fiss define a un grupo históricamente excluido como una serie de individuos que constituyen un grupo que tiene una existencia distinta a la suma de sus miembros<sup>16</sup>, lo que implica referirse al grupo sin hablar de los miembros individuales que lo componen. Además la identidad de los miembros del grupo, la identidad y el bienestar del mismo se encuentran interrelacionadas por lo que el grupo social se distingue por su condición de interdependencia<sup>17</sup>. Así, la identidad y la existencia del grupo dependen en parte del hecho de que sus miembros individuales se identifiquen a sí mismos como pertenecientes al grupo<sup>18</sup>. Esto implica que las y los integrantes del grupo se autoidentifican a partir de su condición de miembro de grupo, lo que hace que su estatus está determinado, en definitiva, por el estatus del grupo<sup>19</sup>. En igual sentido, el bienestar y el estatus del grupo se determinan con base en el bienestar y estatus de sus miembros<sup>20</sup>. Asimismo, el grupo social se encuentra en una posición socioeconómica muy mala y, además, han estado ocupando esa posición durante siglos de modo que tienen una condición política fuertemente restringida del grupo justamente como consecuencia de su posición socioeconómica<sup>21</sup>.

Adicionalmente, en la sentencia al caso *Plyler vs. Doe* de la Corte suprema de los Estados Unidos se identificó como otro rasgo distintivo de los grupos históricamente desventajados la falta de responsabilidad respecto de su propia situación, ya sea por encontrarse en la situación de desventaja o por la nula posibilidad de modificar la decisión o la conducta de quienes los condujeran a la situación en la que se encuentran<sup>22</sup>.

En definitiva, la igualdad como no sometimiento busca erradicar la perpetuación de grupos en situación de subordinación. De acuerdo con las fuentes citadas, estos grupos se definen a partir de:

- i) tener una existencia distinta a la suma de sus miembros;

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> O.M. Fiss, *El principio de apoyo a los grupos desaventajados: Incorporando el concepto de grupos desaventajados dentro del derecho*, en R. Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, España, 1999, pp.137-145.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> R. Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el estado a los grupos desaventajados?*, op. cit.



- ii) las y los integrantes del grupo se autoidentifican a partir de su condición de miembro de grupo;
- iii) el grupo social se encuentra en una posición socioeconómica muy mala y, además, han estado ocupando esa posición durante siglos;
- iv) tienen una condición política fuertemente restringida;
- v) falta de responsabilidad respecto de su propia situación.

A continuación abordaré cómo se presentan estos elementos en las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema con el objetivo de caracterizarles como grupo históricamente excluido.

## 2. Las personas en situación de pobreza y pobreza extrema como grupo históricamente excluido

Existe un acuerdo respecto de la necesidad de abordar la pobreza desde el plano jurídico<sup>23</sup>, sin embargo aún no hay consenso respecto a la forma en que debe realizarse el mismo<sup>24</sup>. La falta de consenso obedece, en parte, a la ausencia de una definición clara de pobreza. Sin perjuicio de ello, la doctrina ha realizado interesantes esfuerzos para señalar puntos de encuentro entre las diversas conceptualizaciones que existen<sup>25</sup>. A modo de ejemplo, Faur afirma que «las múltiples definiciones sobre la pobreza tienen en común la evidencia de una carencia, de un déficit para acceder a niveles de vida dignos»<sup>26</sup>.

En efecto, de acuerdo con Mónica Pinto, «la relación pobreza-derechos humanos parece inevitable. Pero también lo parece una noción de pobreza que nos aleja de parámetros exclusivamente económicos para plantear una sustracción de ciudadanía»<sup>27</sup>. Así, pensar a la pobreza sus dimensiones no solo como la ausencia de los recursos económicos necesarios para acceder a la canasta básica, sino vinculado al acceso a derechos, permite analizar el fenómeno desde una dimensión más amplia del problema. En palabras de la misma autora:

Asumir un enfoque de derechos humanos para abordar el tema de la pobreza supone asumir la exclusión y su producto, todos los excluidos, como actores de esta estrategia. Así las cosas, se superan enfoques asistencialistas como las estrategias de ayuda nacional e internacional, con sus

<sup>23</sup> J.P. Beca-Frei, *Pobreza: un problema de derechos humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?*, «Díkaion», 27(1), 2018, pp.101-126.

<sup>24</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza. Una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, «Dereito», 28, 2019, pp.245-256.

<sup>25</sup> Algunas de las definiciones de pobreza se pueden consultar en: Comisión interamericana de derechos humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, Doc. n.147, Oea/Ser.L/V/II.164, 2017, pp.21-39, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>26</sup> E. Faur, *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*, «Revista Iidh», 47, 2008, p.178.

<sup>27</sup> M. Pinto, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza*, «Revista Iidh», 48, 2008, p.44.



correlativos costos, para emplazar el tema en los derechos, en la titularidad que de ellos tiene toda persona. En un enfoque de derechos, los titulares tienen reclamos computables y los Estados deberes concretos. Por lo mismo, cabe una elaboración participada de políticas y estrategias y también de normas<sup>28</sup>.

Asimismo, otros autores como Bengoa, consideran que, en determinadas circunstancias, la pobreza sería una «masiva, flagrante, y sistemática violación de los derechos humanos»<sup>29</sup>.

Hablamos por tanto de la pobreza como fenómeno masivo, estructural, y permanente, ubicada tanto en los países del Tercer o Primer Mundo, en que las personas y las familias son sometidas a condiciones de miseria por fuerzas y decisiones externas, que les son ajenas y sobre las cuales las más de las veces no pueden actuar. Son estos casos, mayoritarios en el mundo, donde podemos decir que se está produciendo una masiva, flagrante, y sistemática violación de los derechos humanos. (...) La pobreza así comprendida, aparece como una imposición arbitraria sobre determinadas personas, y masas humanas y constituye una discriminación flagrante en un mundo que se reclama crecientemente interdependiente<sup>30</sup>.

En consecuencia, algunos autores sostienen que,

El principio de igualdad ligado al estudio de la relación entre derechos humanos y pobreza debe reconocer las relaciones de opresión y dominación que han existido en los últimos siglos, y que impiden que los grupos menos favorecidos aprehendan y utilicen sus recursos sociales satisfactoriamente para llevar una vida digna<sup>31</sup>.

Así, tener ingresos por debajo de la línea de pobreza implica la imposibilidad de contar ingresos que permitan acceder a la canasta básica y a bienes y servicios básicos, entre ellos, vestimenta, transporte, educación, salud<sup>32</sup> de acuerdo con el *Instituto nacional de estadística y censos* (Indec) de la República Argentina, es decir, trae consigo misma la carencia para acceder a niveles de vida dignos. En este sentido, y con base en los criterios mencionados en el apartado anterior, tener ingresos por debajo de la línea de pobreza posibilita identificar a un grupo históricamente excluido.

Quienes perciben ingresos por debajo de la línea de la pobreza se encuentran en una posición socioeconómica muy mala que es precisamente lo que les identifica como grupo excluido. La escasez de recursos económicos o, en algunas situaciones contar con

<sup>28</sup> Ivi, p.59.

<sup>29</sup> J. Bengoa, *Pobreza y derechos humanos: un desafío*, Unpfa, Cepal y Oficina regional para América Latina y el Caribe, Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 15 de octubre de 2006, p.8, en <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/bengoaj.pdf>, consultado el 25 de abril de 2022.

<sup>30</sup> Ivi, p.8.

<sup>31</sup> F. Chinchilla, O. Parra Vera, L. Cáceres, *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*, en G. Caetano, R. Cuéllar (eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y el Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*, Iidh, San José, 2012, p.38.

<sup>32</sup> Indec, *La medición de la pobreza en Argentina*, Buenos Aires, 2016, en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph_metodologia_22_pobreza.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.



dinero suficiente sin tener con las garantías necesarias – por ejemplo, porque no tienen recibo que permita dar cuenta de su salario – les obliga a alquilar habitaciones precarias en asentamientos irregulares<sup>33</sup>. Ello perpetua la estigmatización por parte de empleadores que seguramente prefieran no darle trabajo a un habitante de la periferia o contratarle en condiciones peores que aquellas en que lo harían con personas que no habitan en villas<sup>34</sup>.

Adicionalmente, el requisito de la condición política fuertemente restringida se observa en este grupo. De modo que la estigmatización no solo les impide acceder a puestos de trabajo sino que además, les imposibilita tener representación política suficiente que garantice su participación en un gobierno que posiblemente sería más consciente de la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a erradicar la pobreza. De hecho, Chinchilla *et al.* sostienen que

las desigualdades económicas tienden a transformarse en desigualdades políticas, ya que los “más favorecidos” tienen un poder desproporcionado de negociación y en la formulación de políticas públicas, influyendo las acciones del estado para que éstas estén a la medida de sus intereses, con lo cual se ensanchan las brechas entre ricos y pobres<sup>35</sup>.

Esta situación se reproduce desde tiempos inmemorables, en tanto las familias en situación de pobreza estructural ven enormes dificultades para mejorar su condición económica, lo que hace que las generaciones más jóvenes se encuentren determinadas a reproducir esa situación<sup>36</sup>. En otras palabras, pertenecer a un grupo caracterizado por percibir ingresos por debajo de la línea de la pobreza no es una cuestión voluntaria – al menos en la mayoría de los casos – sino que responde a una reproducción de la pobreza que pasa de generación en generación en donde la propia pertenencia al grupo le impide contar con las herramientas necesarias para acceder a derechos a menos que el estado adopte un rol activo.

En este punto del trabajo, interesa profundizar en la idea de que examinar los avances jurisprudenciales en materia de pobreza y derecho a la igualdad emitidos por tribunales internacionales, aporta elementos esenciales desde el derecho internacional de los derechos humanos para sumar al análisis y las discusiones actuales en materia de derechos humanos y deuda externa, dado que, los requisitos establecidos por entidades tales como el Banco mundial (Bm) y el Fondo monetario internacional (Fmi) – entre otros – a los Estados para reducir el gasto público contribuye a profundizar las desigualdades y fomentar las brechas sociales.

---

<sup>33</sup> R. Saba, *Pobreza y derechos humanos*, conferencia desgrabada y editada por la Defensoría general de la nación argentina, sin fecha, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29459.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> F. Chinchilla, O. Parra Vera, L. Cáceres, *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*, *op. cit.*, p.39.

<sup>36</sup> *Ibidem*.



Al respecto, Pozollo aborda el impacto de «la regla de la ‘deuda cero’»<sup>37</sup> en las normativas constitucionales europeas como límite al gasto estatal y su impacto en el derecho a la igualdad en tanto «excusa perfecta para acabar con las políticas redistributivas, coadyuvando al logro del límite anual de gastos fijado por los organismos financieros»<sup>38</sup>. En este sentido, la autora se pregunta «¿Cómo influyen las demandas de tipo financiero sobre la conexión políticojurídica entre garantía de los derechos y democracia que ha sido fundamental en el dibujo institucional contemporáneo?»<sup>39</sup>. Para lo cual ensaya la siguiente respuesta:

Los crecientes vínculos al gasto estatal que se han introducido sujetan la implementación concreta de los derechos a intereses económicos que están fuera del control estatal, político y democrático: la contracción de la inversión de los Estados en los derechos sociales contribuye a un rápido declino de la democracia sustancial, y esto implica una disminución de la protección social y un aumento de la desigualdad<sup>40</sup>.

Como se observa, el vínculo entre pobreza y derecho a la igualdad en Estados que cuyo gasto público se reduce a partir de las medidas que exigen adoptar los organismos internacionales, no es exclusivo de América Latina, sino que también impacta en determinados Estados europeos. Si bien no es objeto de este trabajo analizar las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y deuda externa, si es posible trazar una relación a partir de lo señalado por la autora entre pobreza, desigualdad y deuda externa, que espero profundizar en trabajos posteriores.

Destaco que, aun cuando el derecho internacional público no obliga a los Estados a desarrollar una política económica con determinadas características, si exige el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos, de modo que se constituyen como límites al ejercicio del poder estatal. Es por ello que, en línea con lo abordado de manera previa, los estándares interamericanos desarrollados por la Corte Idh desarrollan el contenido de las obligaciones y aportan elementos a los Estados que guían en la construcción de las políticas públicas y que necesariamente deben ser considerados en contextos de endeudamiento.

### 3. ¿Qué ha dicho la Corte interamericana de derechos humanos sobre las personas en situación de pobreza?

El término pobreza no aparece mencionado en ningún artículo de la Cadh. De hecho, tampoco surgen de los trabajos preparatorios de la Cadh referencias expresas a la

<sup>37</sup> S. Pozzolo, *La justicia en el constitucionalismo de los derechos*, «Revista Jurídica Primera Instancia», 9, 2017, p.49.

<sup>38</sup> *Ivi*, p.49.

<sup>39</sup> *Ivi*, p.48.

<sup>40</sup> *Ivi*, p.46.



pobreza que permitan inferir una relación con las afectaciones a derechos humanos<sup>41</sup>. Sin embargo, si figura el término «posición económica»<sup>42</sup> como categoría sospechosa contenida en el artículo 1.1 de la Cadh – ausente en otros instrumentos regionales como el *Convenio europeo de derechos humanos* – de modo que no existieron dudas acerca de la inclusión de la posición económica como uno de los motivos prohibidos de discriminación en el ejercicio de los derechos previstos en dicho tratado. Además, el preámbulo de la Cadh menciona la erradicación de la miseria como una condición necesaria para la libertad de todas las personas. Frente a esta situación, inicialmente la Corte idh ha enfrentado la literalidad del Pacto de San José para incluir dentro de sus sentencias a la pobreza como un factor que impacta en el análisis de posibles vulneraciones a los derechos establecidos en la Cadh<sup>43</sup>.

En este análisis no es posible dejar de lado la noción de sujeto de derechos. De acuerdo con Pozzolo,

[I]los fundamentos de la legitimidad de los sistemas jurídicos contemporáneos se encuentran en los derechos humanos que hoy se representan como una característica identificadora de la humanidad misma: tener derechos significa ser parte de la humanidad<sup>44</sup>.

Visibilizar a los grupos históricamente excluidos – en este trabajo, a quienes se encuentran en situación de pobreza – desde el derecho implica reconocerlos como sujeto de derecho, para

[c]onocer que los criterios de evaluación y medición de la igualdad y de los derechos han sido producidos con la exclusión de los grupos subordinados nos permite tomar posesión de la evidencia de su parcialidad y, entonces, de la necesidad de una observación crítica, que permite señalar como estos factores de valoración se han vehiculado como si fuesen neutrales y para nada un producto del grupo dominante<sup>45</sup>.

Por ello, explorar la jurisprudencia de la Corte Idh en materia de pobreza y derecho a la igualdad – aun cuando el término ni siquiera aparece en la Cadh – contribuye al reconocimiento de la calidad de sujeto de derecho a aquellas personas que históricamente se han visto expuestas a carencias de niveles mínimos de vida digna no solo como consecuencia de la falta de recursos económicos, sino también producto de la imposibilidad de acceder a derechos esenciales.

En atención a ello, a continuación expondré los principales puntos de la jurisprudencia interamericana que abordan la pobreza y su impacto en el ejercicio de los derechos

---

<sup>41</sup> Oea, *Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos*, Oea/Ser.K/XVI/1.2, San José, Costa Rica, 1969.

<sup>42</sup> Organización de los Estados americanos, *Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32)*, op. cit., p.1.

<sup>43</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>44</sup> S. Pozzolo, *No hay humanidad sin mujeres*, «Revista Dereito Publico», 98, 2021, p.28.

<sup>45</sup> Ivi, p.29.



humanos a lo largo del tiempo desde: a) la pobreza como un elemento que afecta el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, b) pobreza desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación y c) pobreza y las obligaciones estatales en materia de derechos económicos sociales, culturales y ambientales.

*a) La pobreza como un elemento que afecta el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.*

En un primer momento, la Corte Idh identificó a la pobreza como un elemento que afecta el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos<sup>46</sup>. En el año 1999 la Corte Idh emitió su sentencia en el caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala<sup>47</sup>. Allí interpretó de forma amplia el contenido del artículo 4 de la Cadh en el sentido de que los Estados deben «garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico»<sup>48</sup>. Esto fue especialmente retomado por el entonces presidente de la Corte Idh Cançado Trindade para examinar una conexión entre la situación que afrontaban las víctimas y el derecho a la vida al señalar que «una interpretación del derecho a la vida no puede hacer abstracción de esta realidad, sobre todo cuando se trata de los niños en situación de riesgo en las calles de nuestros países de América Latina»<sup>49</sup>.

Como he señalado previamente<sup>50</sup>, años después la Corte Idh en su sentencia al caso Servellón García y otros vs. Honduras señaló que «el estado tiene la obligación de asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes»<sup>51</sup>.

Hacia finales de la década de los 2000 la relación entre pobreza y derechos humanos incluyó el tratamiento de la pobreza como un criterio que impacta directamente en la vulnerabilidad del sujeto de derechos y obliga al estado a adoptar medidas<sup>52</sup>. Así, la Corte Idh refirmó que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, de modo tal que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la extrema pobreza o marginación<sup>53</sup>. Asimismo,

<sup>46</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>47</sup> Corte Idh, *Caso de los niños de la calle. Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, sentencia n.63 de 19 de noviembre de 1999, serie C, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>48</sup> Ivi, p.40.

<sup>49</sup> Ivi, p.6.

<sup>50</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>51</sup> Corte Idh, Caso Servellón García y otros vs. Honduras, sentencia de 21 de septiembre de 2006, serie C, n.152, p.44, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_152\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_152_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>52</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>53</sup> Corte Idh, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentencia n.149 de 4 de julio de 2006, serie C, p.31; Corte Idh, *Caso comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas,



como he abordado en otro trabajo<sup>54</sup>, a lo largo de su jurisprudencia la Corte Idh «ha señalado el impacto desproporcionado que genera la pobreza en torno a la vulneración de derechos humanos de determinados grupos vulnerables»<sup>55</sup>, como ha sido el caso las personas con discapacidad<sup>56</sup>.

*b) Pobreza desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación.*

A partir del año 2015 la Corte Idh analizó a la pobreza desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación. Es importante mencionar que en el caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador<sup>57</sup> el Tribunal interamericano utilizó el concepto de interseccionalidad para considerar que la víctima sufrió una discriminación derivada no solo de su condición de persona viviendo con Vih, de niña y de mujer, sino también por condición de pobreza<sup>58</sup>.

Vale la pena enfatizar en el concepto de interseccionalidad entendido una forma específica de discriminación que resulta de la intersección de varios factores de vulnerabilidad, de modo que, si alguno de estos no existe, la discriminación tendría una naturaleza diferente<sup>59</sup>. Así, a través de este concepto, la Corte Idh destacó que la pobreza impactó en el acceso a una atención en salud que no fue de calidad y que generó la transmisión del Vih y en las dificultades para acceder al sistema educativo y a una vivienda digna<sup>60</sup>.

De acuerdo a estudios realizados previamente<sup>61</sup>, en el caso Trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil se declaró responsable internacionalmente a un estado como consecuencia de la discriminación en razón de la posición económica, en los términos del artículo 1.1 de la Cadh, que afrontaban las víctimas.

Al respecto la Corte Idh sostuvo que «el estado incurre en responsabilidad internacional en aquellos casos en que, habiendo discriminación estructural, no adopta medidas específicas respecto a la situación particular de victimización en que se concreta la vulnerabilidad sobre un círculo de personas individualizadas»<sup>62</sup>.

Adicionalmente, la Corte Idh contempló características particulares tales como las condiciones de vida que reunían las víctimas y que les colocaba en una situación que los hacía más susceptibles de ser reclutados mediante engaños para el trabajo esclavo<sup>63</sup>.

En marzo de 2018, la Corte Idh se pronunció en el caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. En esta oportunidad, la Corte Idh intentó brindar mayores aproximaciones

---

sentencia n.214 de 24 de agosto de 2010, serie C, p.60, en [https://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>54</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>55</sup> *Ivi*, p.249.

<sup>56</sup> Corte Idh, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, op. cit.

<sup>57</sup> Corte Idh, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, sentencia n.298 de 1 de septiembre de 2015, serie C, en [http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteIdh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>62</sup> Corte Idh, *Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, op. cit., p.87.

<sup>63</sup> Corte Idh, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, op. cit.



en el análisis con respecto a la existencia de discriminación en razón de la posición económica de las víctimas. Así, el Tribunal consideró dos criterios a examinar<sup>64</sup>: «i) el contexto de pobreza en los procedimientos de abandono y adopción en Guatemala en la época de los hechos, y ii) si se utilizó la posición económica de la familia Ramírez como justificación para la separación de los niños de su familia biológica»<sup>65</sup>.

c) *Pobreza y las obligaciones estatales en materia de derechos económicos sociales, culturales y ambientales.*

A partir de 2018, el desarrollo del contenido del artículo 26 de la Cadh relativo a las obligaciones en materia de derechos económicos sociales, culturales y ambientales (Desca), marcó el inicio de una nueva forma de abordar la relación entre pobreza y derechos humanos que se suma a las descriptas en los apartados anteriores. Así, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en su voto concurrente al caso Lagos del Campo vs. Perú, uno de los primeros pronunciamientos en los que se declaró a un estado responsable internacionalmente por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Cadh, consideró que

a partir de ahora, el Tribunal interamericano puede abordar las diversas problemáticas que se le presenten, ya no a través de la conexidad o vía indirecta, subsumiendo el contenido de los Desca en los derechos civiles y políticos; sino teniendo una visión social más amplia de las violaciones que se presenten en los futuros casos. Advierto que la cuestión reviste especial importancia en la región latinoamericana, que mantiene altos índices de inequidad, desigualdad, pobreza y exclusión social<sup>66</sup>.

El mismo día que la Corte Idh emitió su sentencia al caso Lagos del Campo vs Perú, se emitió la sentencia al caso Vereda la Esperanza vs. Colombia. Allí, la Corte Idh recordó que se debe tener en consideración la condición socioeconómica y de vulnerabilidad de las víctimas. De modo tal que los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad<sup>67</sup>.

Posteriormente, en el año 2018, la Corte Idh reconoció que las personas que viven en una situación de pobreza a menudo tienen un acceso inequitativo a los servicios e información en materia de salud que les expone a recibir una atención médica inadecuada

<sup>64</sup> C. Ormar, *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, op. cit.

<sup>65</sup> Corte Idh, *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, sentencia de 9 de marzo de 2018, serie C, n.351, p.92, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>66</sup> Corte Idh, *Caso Lagos del Campo vs. Perú*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2017, serie C, n.340, voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, p.19, en [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>67</sup> Corte Idh, *Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n.341 de 31 de agosto de 2017, serie C, pp.78-79, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_341\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_341_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.



o incompleta<sup>68</sup>. En su sentencia al caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala la Corte interamericana vinculó el impacto de la pobreza en mujeres con Vih al señalar «que la extrema pobreza y la falta adecuada de atención médica a mujeres en estado de embarazo o post-embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna<sup>69</sup>», por lo que los Estados tienen la obligación de consolidar políticas públicas de salud adecuadas y de prevención de la mortalidad materna así como la elaboración de instrumentos legales y administrativos en políticas de salud que documenten adecuadamente los casos de mortalidad materna<sup>70</sup>.

Sin embargo, los avances en materia de estándares que aborden las relaciones entre pobreza y derechos humanos no son claros. En el caso Poblete Vilches vs. Chile, la Comisión interamericana de derechos humanos expresó que «el caso plantea la posibilidad de analizar situaciones particulares de vulnerabilidad en el acceso al derecho a la salud y la protección adecuada de los derechos de las personas en situación de pobreza, y la aplicación del principio de igualdad y no discriminación»<sup>71</sup>. Sin embargo, la Corte Idh no se pronunció al respecto en su sentencia. Acá el Tribunal interamericano dejó pasar una gran oportunidad para profundizar el derecho a la salud de las personas en situación de pobreza, inicialmente presentadas en el caso González Lluy, pero que habría sido pertinente desarrollar en el caso contra Chile a partir de los estándares en materia de accesibilidad y calidad propios del derecho a la salud.

En su sentencia al caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil la Corte Idh constató que las víctimas estaban «inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional»<sup>72</sup> – concepto abordado en el apartado anterior – que se encontraban en una situación de pobreza estructural y eran en su mayoría, mujeres y niñas afrodescendientes, que no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso en condiciones de explotación<sup>73</sup>. Así, a diferencia del caso Hacienda Verde vs. Brasil, el Tribunal interamericano habló de patrones de discriminación en los que están inmersas las víctimas de un caso para declarar la responsabilidad internacional de un estado en lugar condenar a un estado directamente por la situación de discriminación estructural. Al respecto,

[e]n el caso concreto, este Tribunal ha determinado que las empleadas de la fábrica de fuegos hacían parte de un grupo discriminado o marginado porque se encontraban en una situación de

<sup>68</sup> Corte Idh, *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, Excepción preliminar, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n. 359 de 23 de agosto de 2018. serie C, p.49, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_359\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>69</sup> *Ivi*, p.49.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Corte Idh, *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, sentencia de 8 de marzo de 2018, Fondo Reparaciones y Costas, serie C, n.349, p.27, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_349\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_349_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>72</sup> Corte Idh, *Caso de los empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de julio de 2020, serie C, n.407, p.57, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_407\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

<sup>73</sup> *Ibidem*.



pobreza estructural y eran, en una amplísima mayoría, mujeres y niñas afrodescendientes. Sin embargo, el estado no adoptó ninguna medida que pueda ser valorada por la Corte como una forma de enfrentar o de buscar revertir la situación de pobreza y marginación estructural de las trabajadoras de la fábrica de fuegos, con atención a los factores de discriminación que confluían en el caso concreto<sup>74</sup>.

Adicionalmente, en el mismo caso la Corte Idh vinculó los patrones de discriminación estructural con el derecho a la igualdad contenida en el artículo 24 de la Cadh. Lo anterior en el sentido de que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, «corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material»<sup>75</sup>.

Más recientemente la Corte Idh ha comenzado a abordar a la pobreza como una categoría protegida por el 1.1 de la Cadh vinculado a las afectaciones del derecho a la igualdad en contextos de discriminación indirecta<sup>76</sup>.

#### 4. Conclusiones

La Corte Idh a lo largo de su jurisprudencia ha construido una relación entre la pobreza y las afectaciones de derechos humanos desde distintas perspectivas, a pesar de que la Cadh no hace mención alguna a la pobreza. Como indique inicialmente, el análisis de estos estudios a partir de las sentencias del referido tribunal contribuye, en última instancia, a analizar en qué medida las personas que se encuentran en situación de pobreza están actualmente reconocidas como sujetos de derechos y, a partir de ese diagnóstico, buscar nuevas alternativas para que el derecho contribuya a generar una mayor protección frente a situaciones de vulnerabilidad.

En un primer momento, la Corte Idh vinculó la pobreza como un elemento que afecta el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos a partir de una interpretación amplia del artículo 4 de la Cadh para garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico. Hacia finales de la década de los 2000 la relación entre pobreza y derechos humanos incluyó el tratamiento de la pobreza como un criterio que impacta directamente en la vulnerabilidad del sujeto de derechos y obliga al estado a adoptar medidas.

A partir del año 2015 la Corte Idh analizó a la pobreza desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación de la mano de conceptos como discriminación estructural y discriminación interseccional. En el caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil

---

<sup>74</sup> *Ivi*, p.58.

<sup>75</sup> *Ivi*, p.146.

<sup>76</sup> Corte Idh, *Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de sumpango y otros vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n.440 de 6 de octubre de 2021, serie C, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_440\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf), consultado el 17 de abril de 2022.



declaró responsable internacionalmente a un estado como consecuencia de la discriminación estructural en razón de la posición económica. Posteriormente en el caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala el Tribunal interamericano abordó la discriminación en razón de la posición económica de las víctimas con base en dos criterios: (i) el contexto de pobreza en los procedimientos de abandono y adopción en la época de los hechos, y (ii) si se utilizó la posición económica como justificación para la separación de los niños de su familia biológica.

El desarrollo del contenido del artículo 26 de la Cadh relativo a las obligaciones en materia de Desca, marcó el inicio de una nueva forma de abordar la relación entre pobreza y derechos humanos, al reconocer que las personas en situación de pobreza tienen un acceso inequitativo a sus derechos, aunque esta mirada no avanza de forma lineal. Así, en su sentencia al caso de los empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil la Corte Idh constató que las víctimas estaban «inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional»<sup>77</sup> que se encontraban en una situación de pobreza estructural y vinculó los patrones de discriminación estructural con el derecho a la igualdad contenida en el artículo 24 de la Cadh lo que implica la obligación de adoptar medidas para corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos.

En definitiva, la Corte interamericana ha comenzado a dar pequeños pasos hacia una concepción de la igualdad basa en la igualdad como no sometimiento cuando se refiere al análisis de la pobreza como una situación estructural que impacta en los derechos humanos de los grupos que se encuentran inmersos en dicha situación.

## Referencias bibliográficas / References

- Beca-Frei J.P., *Pobreza: un problema de derechos humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?*, «Dikaion», 27(1), 2018, pp.101-126.
- Bengoa J., *Pobreza y derechos humanos: un desafío*, 15 de octubre de 2006, Unpfa, Cepal y Oficina regional para América Latina y el Caribe, Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, en <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/bengoaj.pdf>, consultado el 25 de abril de 2022.
- Chinchilla F., Parra Vera O., Cáceres L., *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*, en Caetano G., Cuéllar R. (eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y el Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*, Idh, San José, 2012, pp.13-155.
- Comanducci P., *Problemas de compatibilidad entre derechos fundamentales*, «Revista Jurídica», 17, 2004, pp.355-371.
- Comisión interamericana de derechos humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, Doc. n.147, Oea/Ser.L/V/II.164, 2017, pp.21-39, en

<sup>77</sup> Corte Idh, *Caso de los empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, op. cit., p.57.



<http://www.oas.org/es/cIdh/informes/pdfs/Pobrezaddhh2017.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n.154 de 26 de septiembre de 2006, serie C, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia n.214 de 24 de agosto de 2010, serie C, p.53, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, Excepción preliminar, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de agosto de 2018, serie C, n.359, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_359\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso de los “niños de la calle”. Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C, n.63, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso de los empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de julio de 2020, serie C, n.407, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_407\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Duque vs. Colombia*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de febrero de 2016, serie C, n.310, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_322\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_322_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, sentencia de 1 de septiembre de 2015, serie C, n.298, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción preliminar, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, n.205, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Lagos del Campo vs. Perú*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2017, serie C, n.340, voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 8 de marzo de 2018, serie C, n.349, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_349\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_349_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.

Corte Idh, *Caso pueblos indígenas maya kaqchikel de sumpango y otros vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia n.440 de 6 de octubre de 2021, serie C, en



- [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_440\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf), consultado el 17 de abril de 2022.
- Corte Idh, *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, sentencia de 9 de marzo de 2018, serie C, n.351, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Corte Idh, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia de 21 de septiembre de 2006, serie C, n.152, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_152\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_152_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Corte Idh, *Caso trabajadores de la hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, sentencia de 20 de octubre de 2016, serie C, n.318, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Corte Idh, *Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*, Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2017, serie C, n.341, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_341\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_341_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Corte Idh, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, serie C, n.149, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Corte Idh, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión consultiva 18/03 de 17 de septiembre de 2003, serie A, n.18, en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Faur E., *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*, «Revista Iidh», 47, 2008, pp.165-182.
- Fiss O.M., *El principio de apoyo a los grupos desaventajados. Incorporando el concepto de grupos desaventajados dentro del derecho*, en Gargarella R. (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, España, 1999, pp.137-145.
- Fix Zamudio H., *La Corte interamericana de derechos humanos*, in Aa.Vv., *Administración de justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad nacional autónoma de México, México, 2006, pp.463-522.
- Indec, *La medición de la probreza en Argentina*, Buenos Aires, 2016, en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph_metodologia_22_pobreza.pdf), consultado el 13 de febrero de 2022.
- Oea, Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, Oea/Ser.K/XVI/1.2, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf>, consultado el 17 de abril de 2022.
- Organización de los Estados americanos, *Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32)*, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), consultado el 13 de febrero de 2022.



- Ormar C., *Derechos humanos y pobreza: una lectura desde la Corte interamericana de derechos humanos*, «Dereito», 28, 2019, pp.245-256.
- Pinto M., *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza*, «Revista Iidh», 48, 2008, pp.43-62.
- Pinto M., *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- Pozzolo S., *La justicia en el constitucionalismo de los derechos*, «Revista Jurídica Primera Instancia», 9, 2017, pp.31-55.
- Pozzolo S., *No hay Humanidad sin Mujeres*, «Revista Dereito Publico», 98, 2021, pp.23-40.
- Saba R., *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el estado a los grupos desventajados?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.
- Saba R., *Pobreza y derechos humanos*, conferencia desgrabada y editada por la Defensoría general de la nación Argentina, sin fecha, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29459.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2022.

Recibido: 13/02/2022

Aceptado: 30/05/2022





## La Guyana controversy e la dottrina Monroe, 1890-1899

Gabriele Esposito\*

### Abstract

During the last years of the 19th century Venezuela and Great Britain confronted each other in a diplomatic crisis that was caused by a border controversy. The author tries to reconstruct, using several primary sources, the last and decisive years of the Guyana controversy.

**Keywords:** Venezuela, Great Britain, Guyana, Monroe Doctrine, diplomatic history

En los últimos años del siglo XIX Venezuela y Gran Bretaña se confrontaron en una crisis diplomática que fue causada por una controversia confinaria. El autor trata de reconstruir, utilizando varias fuentes primarias, los últimos y decisivos años de la *Guyana controversy*.

**Palabras clave:** Venezuela, Gran Bretaña, Guyana, doctrina Monroe, historia diplomática

Negli ultimi anni del XIX secolo Venezuela e Regno Unito si scontrarono in una crisi diplomatica che fu causata da una controversia di confine. L'autore cerca di ricostruire, utilizzando diverse fonti primarie, gli ultimi e decisivi anni della *Guyana controversy*.

**Parole chiave:** Venezuela, Regno Unito, Guyana, dottrina Monroe, storia diplomatica

### Introduzione

Nel 1830, a seguito dello scioglimento della Gran Colombia, il Venezuela diventò uno Stato indipendente. La nuova nazione, nella sua parte orientale, aveva un confine in comune con la colonia europea della Guyana che dal 1815 – a seguito delle decisioni prese nel corso del congresso di Vienna – era stata assegnata al Regno Unito. Prima del 1815 la Guyana era appartenuta ai Paesi Bassi ed il suo confine con il Venezuela (fino al 1819 sottoposto al controllo spagnolo) non era mai stato tracciato in maniera ufficiale.

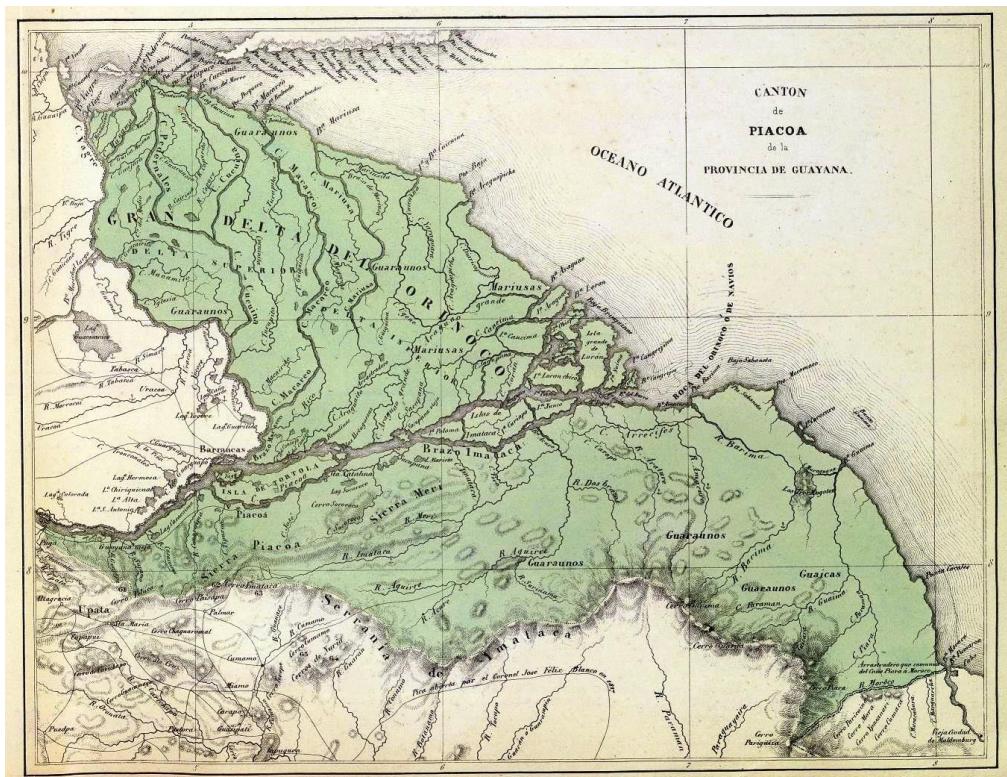
Nel periodo 1830-1845 sia il Venezuela che il Regno Unito esplorarono i territori della Guyana la cui sovranità era contesa, tracciando delle linee di confine unilaterali che non vennero condivise con la controparte. Nel 1850, anche perché nessuna delle due nazioni aveva un reale interesse a colonizzare le terre selvagge della Guyana, si giunse alla stipula di un compromesso diplomatico tra Venezuela e Regno Unito. Lo *status quo* esistente sul campo non sarebbe stato modificato e nessuna delle due parti si sarebbe espansa a discapito dell'altra; Londra, poi, si impegnò a non annettere il delta dell'Orinoco – fondamentale per gli interessi venezuelani – ai propri possedimenti.

\* Università della Campania Luigi Vanvitelli, Caserta, Campus di Santa Maria Capua Vetere (Italia); e-mail: gabriele.esposito@unicampania.it.



All'inizio del 1890, dopo decenni di colonizzazione illegale dei territori contesi e dopo aver scoperto ingenti giacimenti auriferi nella regione del fiume Essequibo, i britannici decisero di sfruttare la debolezza interna venezuelana per annettersi un'ampia fetta della Guyana venezuelana. La lunga e complessa *Guyana controversy*, quindi, entrò nel vivo e cominciò a interessare da vicino gli Stati Uniti.

*Figura 1 - Il cantone Piacoa della provincia di Guyana, confinante con la Guyana britannica, comprendeva il delta dell'Orinoco oltre ad essere oggetto della Guyana controversy. Situazione prima degli insediamenti abusivi britannici*



Fonte: Carta tratta dall'atlante fisico e politico del Venezuela pubblicato da Agostino Codazzi, *Atlas físico y político de la República de Venezuela*, Thierry Frères, Parigi, 1840.

## 1. L'inaspirarsi della controversia

Mentre il Venezuela era scosso dai sommovimenti politici che avrebbero portato allo scoppio della Rivoluzione legalista e alla salita al potere del nuovo presidente Joaquín Crespo nel 1892, la questione diplomatica relativa ai confini della Guyana ebbe alcuni sviluppi interessanti. Prima di lasciare volontariamente il suo prestigioso incarico di plenipotenziario diplomatico in Europa, infatti, l'ex presidente venezuelano Guzmán



Blanco era riuscito a riprendere il dialogo con il Foreign Office che si era precedentemente interrotto ed aveva formulato una specie di pre-intesa con la sua controparte<sup>1</sup>.

Stando a quanto riportato da Guzmán Blanco al proprio governo, per la prima volta le autorità di Londra si sarebbero mostrate disposte a sottoporre la *Guyana controversy* ad arbitrato internazionale in cambio di due garanzie: la stipula di un trattato commerciale tra Regno Unito e Venezuela che avesse una validità di almeno dieci anni e la promessa venezuelana di pagare il debito estero contratto con Londra emettendo appositi titoli di stato<sup>2</sup>.

La prima garanzia non poteva che essere giudicata positivamente dal Venezuela, il cui esecutivo avrebbe certamente voluto incrementare i propri scambi commerciali con il Regno Unito; la seconda garanzia, invece, era inaccettabile per Caracas dal momento che pagare in tempi rapidi il cospicuo debito contratto con i britannici avrebbe quasi sicuramente portato le casse statali venezuelane alla bancarotta. Per la prima volta nel corso della *Guyana controversy*, quindi, la questione dei confini era stata collegata a quella del debito estero di Caracas; negli anni a seguire i britannici non avrebbero mai abbandonato questa linea diplomatica, avendo ben compreso che il debito internazionale era il principale punto debole del Venezuela.

In ogni caso, Guzmán Blanco si dimise dal suo incarico prima di poter dare una risposta ufficiale al Foreign Office e quindi il pre-accordo da lui faticosamente raggiunto scomparì nel nulla nel giro di poche settimane. Non avendo più un interlocutore valido con cui tentare di riprendere le trattative, i britannici cominciarono a comportarsi in maniera piuttosto aggressiva come già fatto in precedenza<sup>3</sup>.

In questa fase della *Guyana controversy* è possibile cogliere una certa discrepanza tra gli atteggiamenti del Foreign Office e quelli del *Colonial Office*: il primo si mostrava più prudente e tentava ancora di instaurare un dialogo con il Venezuela per rimanere nella cornice del diritto internazionale; il secondo, invece, era molto più pragmatico e sembrava essere interessato solo alla possibilità di sottrarre quanto più terreno possibile a Caracas. Spesso il Foreign Office era informato delle attività intraprese sul campo del Colonial Office con un certo ritardo e questo non aiutava certamente il governo di Londra nel mettere in campo una gestione coerente della controversia in atto. Dopo la partenza di Guzmán Blanco da Londra, le autorità locali della Guyana britannica inviarono delle nuove spedizioni lungo il confine conteso per consolidare le loro posizioni.

Il principale artefice dell'espansionismo britannico in Guyana durante questa fase fu Hugh Watt, membro del parlamento di Londra e grande latifondista. Watt aveva delle proprietà abbastanza estese nella Guyana britannica ed era molto interessato alla regione che si estendeva sulle sponde dell'Amacuro; qui, infatti, alcuni cercatori britannici

---

<sup>1</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela 1830-1900*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1986, p.239.

<sup>2</sup> Bnv (Biblioteca nazionale del Venezuela), Fondo n.144229, vol.60, *Memoria que presenta a la legislatura de 1891 el ministro de relaciones exteriores del gobierno de Venezuela*, Caracas, pp.51-52.

<sup>3</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña: historia de una usurpación*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, p.36.



avevano da poco rinvenuto ingenti quantità d'oro<sup>4</sup>. Watt, grazie alle sue conoscenze personali e alla sua amicizia con il governatore della colonia, si fece affidare in concessione da Londra ben 20.000 miglia quadrate di territorio site sulla sponda occidentale del fiume Amacuro. Si trattava di aree che erano state occupate abusivamente dai britannici solo pochi anni prima e che il Venezuela reclamava con forza; pur sapendo di trovarsi lungo un confine molto conteso, Watt non ebbe esitazioni nello stabilirsi lungo il fiume per iniziare a cercare delle nuove vene aurifere e al contempo cominciò a progettare la creazione di diverse piantagioni<sup>5</sup>.

L'affidamento della concessione a Watt confermò le reali intenzioni del governo di Londra: colonizzare tutta la Guyana fino al corso dell'Orinoco, per stabilirvi delle piantagioni e per sfruttare le risorse minerarie della zona. Quando la stampa venezuelana venne a sapere di Watt e della sua concessione, l'opinione pubblica di Caracas si infiammò contro il governo britannico e contro la condotta passiva del proprio esecutivo. La rottura delle relazioni diplomatiche tra Venezuela e Regno Unito, avvenuta alcuni anni prima, stava giovando solo ai britannici: questi infatti, adducendola come giustifica per le proprie azioni, si stavano comportando in maniera estremamente disinvolta in Guyana senza rispettare alcune norme fondamentali del diritto internazionale<sup>6</sup>.

Poco prima che avessero inizio gli eventi che avrebbero messo in moto la Rivoluzione legalista, il governo venezuelano decise di inviare a Londra un proprio rappresentante diplomatico che sostituisse il dimissionario Guzmán Blanco. Il prescelto fu Modesto Urbaneja, che fu incaricato di ristabilire le relazioni ufficiali con il Regno Unito e di premere per la stipula di un trattato che risolvesse la *Guyana controversy* in maniera equa e definitiva. Una volta giunto a Londra, Urbaneja si mise immediatamente al lavoro per ristabilire le relazioni diplomatiche tra Venezuela e Regno Unito che ormai erano interrotte da troppo tempo.

Dopo aver sondato il terreno in tal senso, il rappresentante venezuelano ricevette un'apertura abbastanza inaspettata da parte del Foreign Office che si mostrò disponibile a riprendere le trattative se fossero stati concordati dei punti fermi da cui partire. Questi furono comunicati ad Urbaneja dalla cancelleria britannica in data 10 febbraio 1890 ed erano essenzialmente tre<sup>7</sup>: accettazione della *Schomburgk line* (la linea di confine propugnata dalle autorità britanniche) nella sua versione “estesa” del 1841 come linea di confine tra il Venezuela e la Guyana britannica; rimozione delle imposte addizionali che venivano pagate sull’importazione delle merci britanniche che entravano in Venezuela; creazione di una commissione mista che vagliasse tutti i casi di controversia relativi a cittadini britannici o venezuelani. Ovviamente il primo dei tre punti era inaccettabile per il governo di Caracas, dal momento che riconoscere la legittimità della *Schomburgk line*

<sup>4</sup> Na (National archives), Foreign Office Fonds, Confidential Print 6074, Fo 420/108, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra, p.16.

<sup>5</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.239.

<sup>6</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.36.

<sup>7</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6074, Fo 420/108, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, op. cit., pp.14-15.



del 1841 avrebbe significato rinunciare definitivamente a tutti i territori di confine che erano già stati colonizzati abusivamente dai britannici. La risposta di Urbaneja all'apertura del Foreign Office fu molto dura e circostanziata<sup>8</sup>.

Riguardo il primo punto, il governo venezuelano ribadì ancora una volta la propria volontà di sottoporre la *Guyana controversy* ad arbitrato internazionale anche perché la *Schomburgk line* del 1841 era stata dichiarata nulla dallo stesso Foreign Office nel 1850; riguardo il secondo punto, Urbaneja affermò di essere disponibile a negoziare i termini di un nuovo trattato commerciale che fosse più favorevole nei confronti del Regno Unito (anche perché il trattato in vigore tra Caracas e Londra era ormai datato); riguardo il terzo punto, il governo venezuelano espresse la propria contrarietà a creare una commissione mista per vagliare le rivendicazioni dei privati cittadini, dal momento che queste erano sempre state gestite in maniera tutto sommato efficiente applicando i trattati internazionali che erano già in vigore.

Dopo aver espresso la propria posizione, Urbaneja lasciò Londra senza aver ottenuto nessuno degli obiettivi che si era preposto e le relazioni diplomatiche tra Venezuela e Regno Unito tornarono ad essere interrotte. Questa situazione, comunque, non durò a lungo: alcuni mesi dopo, infatti, il governo venezuelano mandò un nuovo “inviato speciale” a trattare con il Foreign Office. Questa volta si trattava di Lucio Pulido, diplomatico esperto, ma meno intransigente rispetto ad Urbaneja<sup>9</sup>.

Il governo venezuelano poteva ora giovarsi di un certo sostegno statunitense e quindi, per la prima volta, avanzò una proposta diversa. L'esecutivo britannico fu invitato a partecipare ad una conferenza informale che si sarebbe dovuta tenere a Londra, a cui avrebbero preso parte l'ambasciatore statunitense nel Regno Unito e Pulido oltre che un rappresentante scelto dal Foreign Office. La conferenza avrebbe avuto come obiettivo la stesura di un accordo preliminare incentrato sui seguenti quattro punti<sup>10</sup>: il Venezuela avrebbe riconosciuto la preminenza britannica sul fiume Essequibo mentre il Regno Unito avrebbe riconosciuto la preminenza venezuelana sul fiume Orinoco; entrambi i governi si sarebbero impegnati a creare una commissione geografica mista che realizzasse delle mappe scientificamente attendibili dei territori contesi per poter definire una nuova linea di confine; se i lavori della commissione non fossero giunti a buon fine, la *Guyana controversy* sarebbe stata sottoposta ad arbitrato; entrambe le nazioni avrebbero immediatamente rimosso qualsiasi delimitazione territoriale presente nelle aree contese.

Nonostante gli sforzi statunitensi (ancora abbastanza limitati) la nuova proposta di Pulido fu rapidamente respinta dal Foreign Office e anche questa nuova missione diplomatica venezuelana nel Regno Unito ebbe un esito del tutto fallimentare<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.248.

<sup>9</sup> Bnv, Fondo n.144229, *Memoria que presenta a la legislatura de 1891 el ministro de relaciones exteriores del gobierno de Venezuela*, vol.60, op. cit., pp.182-207.

<sup>10</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6074, Fo 420/108, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, op. cit., pp.32-33.

<sup>11</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.37.



## 2. Il coinvolgimento degli Stati Uniti

Poco dopo la conclusione della Rivoluzione legalista, il Foreign Office fece giungere a Caracas – attraverso la mediazione dell’ambasciatore tedesco in Venezuela – la proposta di riprendere i negoziati per cercare una soluzione della *Guyana controversy* che fosse soddisfacente per entrambe le parti<sup>12</sup>. Il nuovo presidente Crespo accettò di buon grado l’invito britannico e nominò un nuovo plenipotenziario che fu incaricato di trattare con Londra. Nel maggio del 1893 i venezuelani presentarono un loro *memorandum* al governo britannico, in cui era riportata minuziosamente la situazione delle relazioni esistenti tra Caracas e Londra; esso era diviso in cinque parti: la prima era interamente dedicata all’evoluzione storica della *Guyana controversy*, la seconda conteneva le proposte venezuelane per risolvere la controversia, la terza era incentrata sui rapporti commerciali anglo-venezuelani, la quarta trattava dei reclami avanzati da singoli cittadini britannici nei confronti del Venezuela e la quinta conteneva una panoramica generale sulle relazioni diplomatiche che il Regno Unito aveva avuto con Caracas sin dal 1830<sup>13</sup>.

Il Foreign Office si mostrò interessato solo alle prime due sezioni del documento, avendo come unico obiettivo la risoluzione delle questioni confinarie e non il generale miglioramento delle relazioni diplomatiche con il Venezuela.

Lord Rosebery, in quel momento alla guida della diplomazia britannica, inviò al plenipotenziario venezuelano Michelena una nota in cui si proponeva di stipulare un trattato internazionale per risolvere la *Guyana controversy* ma senza passare per la richiesta di arbitrato<sup>14</sup>.

Londra voleva evitare che gli Stati Uniti avessero una parte attiva nelle future trattative e voleva sfruttare la propria posizione di forza per imporre a Caracas un trattato che fosse svantaggioso per il Venezuela. Nel *memorandum* il governo venezuelano aveva proposto, per tracciare una linea di confine definitiva, di ripristinare lo *status quo* esistente al momento della firma del “compromesso” del 1850 (che d’altronde era l’unico documento ufficiale mai firmato dai britannici circa la *Guyana controversy*).

Lord Rosebery si oppose duramente a questa proposta, dettagliando una nuova possibile linea di confine che si sarebbe basata sull’estensione delle aree effettivamente colonizzate dai britannici tra il 1850 ed il 1890<sup>15</sup>. In sostanza, quindi, il Foreign Office si mostrava disponibile a rinunciare solo alle ultimissime acquisizioni territoriali che erano state effettuate tra il 1890 ed il 1893. Michelena rifiutò la proposta contenuta nella nota britannica e le trattative, avviate con fatica, giunsero nuovamente e rapidamente ad un punto morto.

<sup>12</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6525, Fo 420/138, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra, p.1.

<sup>13</sup> Ivi, pp.14-15.

<sup>14</sup> Ivi, pp.21-23.

<sup>15</sup> D. Hernandez, *Historia diplomatica de Venezuela*, op. cit., p.262.



L'anno 1894 trascorse senza grosse novità sul fronte delle relazioni tra Venezuela e Regno Unito; Crespo, infatti, capì che non sarebbe mai riuscito a ottenere risultati di alcun tipo se gli Stati Uniti non fossero intervenuti con il loro peso diplomatico per obbligare Londra a sedere al tavolo dell'arbitrato. In quel momento il governo di Washington stava gradualmente cambiando la propria linea di politica estera per l'America Latina; il nuovo presidente Grover Cleveland (eletto nel 1893), infatti, era oggetto sempre più frequentemente di critiche da parte della sua opinione pubblica che gli rimproverava il fatto di far agire le potenze europee in maniera indisturbata nei Caraibi e in America Centrale<sup>16</sup>.

Crespo comprese che i tempi erano ormai maturi per un deciso cambio di atteggiamento statunitense e quindi si adoperò per fare sempre più pressione affinché Washington si decidesse ad applicare la dottrina Monroe alla *Guyana controversy*. Ormai gli Stati Uniti stavano assumendo un ruolo economico sempre più importante in Venezuela; era quindi giusto che essi si interessassero maggiormente anche alla politica estera di Caracas, tutelando la repubblica americana dalle ingerenze e dalle pretese illegali delle potenze europee.

Per far diventare il sostegno statunitense sempre più forte e tangibile, Crespo si mosse su piani differenti; come prima cosa, fece di tutto per far arrivare la *Guyana controversy* sulle pagine dei principali giornali statunitensi<sup>17</sup>.

L'opinione pubblica negli Stati Uniti era già da molto tempo una forza capace di influenzare le scelte di politica estera del proprio governo: sensibilizzando i cittadini statunitensi, quindi, il Venezuela avrebbe potuto ottenere un maggior coinvolgimento dell'amministrazione Cleveland nelle trattative con il Regno Unito. I diplomatici venezuelani negli Stati Uniti si diedero molto da fare per raggiungere questo obiettivo, entrando in contatto con le maggiori testate giornalistiche e spendendo ingenti somme di denaro pur di far scrivere dei problemi vissuti dal loro Paese sui quotidiani con maggiore tiratura.

Il secondo piano su cui si mosse Crespo fu quello economico: il governo venezuelano, infatti, fece capire a Washington che un eventuale impegno per risolvere la *Guyana controversy* avrebbe portato agli Stati Uniti ulteriori vantaggi economici e commerciali in Venezuela. In sostanza Crespo pensava che solo l'instaurarsi di una nuova egemonia statunitense sull'America Latina avrebbe permesso alle repubbliche americane di limitare al massimo le ingerenze delle potenze europee<sup>18</sup>.

In Venezuela, come in diversi altri Paesi dell'America Latina, il nascente imperialismo statunitense faceva molto meno paura dell'aggressivo colonialismo europeo. Washington sembrava non avere mire espansionistiche paragonabili a quelle di Paesi come Regno Unito e Francia; gli Stati Uniti, poi, rappresentavano un immenso mercato per le materie prime prodotte nei Paesi dell'America Latina (le cui economie nazionali si basavano in massima parte sulle esportazioni).

---

<sup>16</sup> Sull'applicazione della dottrina Monroe da parte del presidente Cleveland si veda D. Jayne Hill, *The Betrayal of the Monroe Doctrine*, «The North American Review», CCXII, 780, 1920, pp.577-593.

<sup>17</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.259.

<sup>18</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.40.



Nel luglio del 1894 gli sforzi della diplomazia venezuelana a Washington cominciarono a dare i loro frutti, dopo che Cleveland ebbe deciso di impegnarsi a fondo per risolvere la *Guyana controversy* in maniera positiva per Caracas. Fu infatti inviata una comunicazione ufficiale all'ambasciatore statunitense a Londra in cui si invitava il diplomatico a perseguire una soluzione pacifica della controversia.

Alla fine dell'anno, poi, Cleveland si espresse davanti al congresso di Washington circa la *Guyana controversy*: questa venne definita come un elemento potenzialmente molto pericoloso per la stabilità politica dell'America Latina, dal momento che sarebbe potuta sfociare rapidamente in un conflitto armato<sup>19</sup>. Il presidente concluse il suo intervento pubblico affermando che l'unico modo per risolvere la controversia era organizzare un arbitrato internazionale che si svolgesse nella più stretta legalità.

Nel febbraio del 1895 il congresso statunitense votò una risoluzione ufficiale in cui vennero accolti gli indirizzi di politica estera proposti da Cleveland circa la questione venezuelana; gli Stati Uniti, quindi, si impegnarono formalmente per cercare una soluzione pacifica e legale alla controversia della Guyana.

Nel luglio del 1895, vista la reticenza britannica, il governo statunitense inviò a Londra una nota in cui si affermava che la presidenza Cleveland non avrebbe tollerato ulteriori occupazioni "abusive" di territori venezuelani da parte del Regno Unito<sup>20</sup>.

Il Foreign Office protestò duramente contro la nota, la quale faceva intendere come gli Stati Uniti considerassero tutte le acquisizioni territoriali britanniche in Guyana successive al 1850 come totalmente illegali.

I britannici invitarono il governo di Washington a non occuparsi della controversia della Guyana, affermando che essa non rientrava nella casistica prevista dalla dottrina Monroe: per Londra, infatti, non si trattava di un'ingerenza europea in America Latina, ma semplicemente della difesa dei confini di una propria colonia che era parte integrante del sistema geografico e politico dell'America meridionale<sup>21</sup>.

Ovviamente gli Stati Uniti tennero in ben poco conto la risposta britannica e continuarono a spingere per ottenere che la crisi diplomatica in corso fosse risolta con un arbitrato internazionale. Come primo passo su questa strada, Washington propose di creare una commissione indipendente che fosse incaricata di fare un resoconto dettagliato delle situazione esistente sul campo lungo i confini contesi della Guyana<sup>22</sup>.

Tale commissione, composta da membri statunitensi, sarebbe stata finanziata dai due governi in disputa e avrebbe dovuto preparare la documentazione preliminare necessaria

---

<sup>19</sup> Frus (Foreign Relations of the United States), *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1894, Message to the Congress of the United States*, United States Government Printing Office, Washington, 1895, p.17.

<sup>20</sup> Si vedano le comunicazioni inviate a tal proposito dal Segretario di stato Richard Olney all'ambasciatore statunitense nel Regno Unito, Thomas F. Bayard: Frus, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1895, Telegram of Mr. Olney to Mr. Bayard*, United States Government Printing Office, Washington, 1896, vol.1, doc.527, pp.1514-1543.

<sup>21</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6745, Fo 420/160, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra, pp.150-151.

<sup>22</sup> Frus, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1895, Telegram of Mr. Olney to Mr. Bayard*, vol.1, doc. 531, United States Government Printing Office, Washington, 1896, pp.1567-1568.



per il successivo arbitrato. La proposta fu respinta dal Regno Unito, ma con il passare del tempo la pressione degli Stati Uniti su Londra cominciò ad essere sempre più forte.

Ora che la *Guyana controversy* era conosciuta dall'opinione pubblica internazionale, rifiutare la possibilità di un arbitrato avrebbe rappresentato un *vulnus* importante per il Regno Unito; in tante altre occasioni, infatti, il Foreign Office si era dimostrato un vero e proprio “paladino” del diritto internazionale e quindi non poteva certo tirarsi indietro ora che la controversia diplomatica da dirimere riguardava una colonia britannica.

### 3. L’arbitrato internazionale

Alla fine di complesse trattative, in data 12 novembre 1895, si giunse alla firma del protocollo di arbitrato e la *Guyana controversy* entrò nella sua fase finale<sup>23</sup>. Il Regno Unito accettò la proposta statunitense di organizzare un arbitrato internazionale ma ad una condizione: il Venezuela sarebbe stato rappresentato interamente dagli Stati Uniti e non avrebbe avuto propri giudici all'interno della corte arbitrale. In sostanza Londra voleva umiliare completamente Caracas e voleva mostrare al mondo come gli Stati Uniti fossero l'unico interlocutore degno di rispetto per il Regno Unito nelle Americhe. Washington non ebbe problemi ad accettare la condizione posta dalla controparte, essendo poco interessata alle conseguenze che questa avrebbe potuto avere sull'orgoglio nazionale venezuelano.

Gli Stati Uniti volevano affermare la loro supremazia politica sull'America Latina obbligando una potenza europea a trattare direttamente con loro; in un tale panorama, tra due “giganti”, le esigenze e le rivendicazioni di Caracas avevano ben poca importanza. Il tribunale arbitrale sarebbe stato composto da cinque membri: due giudici britannici, due giudici statunitensi ed un quinto giudice di una nazione terza che sarebbe stato scelto dai primi quattro. Nel caso in cui non ci fosse stato accordo sulla designazione del quinto giudice, questo sarebbe stato scelto dal re di Svezia e Norvegia.

Crespo, sorpreso dal cinismo statunitense, accettò a malincuore la composizione del tribunale arbitrale sperando che gli Stati Uniti avrebbero fatto gli interessi della sua nazione. L'opinione pubblica venezuelana, ovviamente, si sentì oltraggiata: la sovranità nazionale era stata barattata in cambio di un arbitrato il cui esito era ancora tutto da determinare. Molti politici si espressero contro l'operato di Crespo, affermando che sarebbe stato meglio rinunciare a tutta la Guyana piuttosto che diventare un “protettorato” di Washington<sup>24</sup>.

Da un punto di vista storiografico, l'arbitrato che pose fine alla *Guyana controversy* è sicuramente uno dei meglio documentati dal momento che entrambe le nazioni coinvolte in esso hanno poi pubblicato in poderose raccolte di volumi tutta la documentazione ufficiale sottoposta a vaglio arbitrale e tutta la documentazione

---

<sup>23</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.263.

<sup>24</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., pp.42-43.



giudiziaria relativa al caso. Da parte britannica furono pubblicate ben due raccolte<sup>25</sup>, mentre il governo venezuelano – nonostante le sue difficoltà politiche ed economiche – riuscì a redigere una sola raccolta ma molto completa<sup>26</sup>. Anche gli Stati Uniti, che in pratica fecero da “arbitro” nella disputa, realizzarono una loro raccolta documentale molto ampia la cui consultazione risulta essere molto utile per comprendere l’effettivo svolgimento della procedura di arbitrato<sup>27</sup>.

Nel corso del dibattimento, sia la diplomazia di Caracas che quella di Londra diedero fondo a tutte le loro risorse archivistiche: fu consultata e resa pubblica un’amplissima documentazione, spesso conservata al di fuori dei due Paesi coinvolti nella controversia. Si pensi solo, ad esempio, agli importanti documenti conservati presso l’Archivio dei cappuccini di Roma (relativi al periodo coloniale) che furono analizzati per la prima volta e poi resi fruibili mediante la pubblicazione di un apposito volume<sup>28</sup>.

In sostanza, i lavori dell’arbitrato internazionale misero in moto un poderoso lavoro di ricerca storica che fu condotto dai diplomatici venezuelani e britannici con grande zelo; questo si tradusse nella pubblicazione di importanti raccolte di fonti, le quali risultano essere fondamentali per comprendere la storia del Venezuela e della Guyana britannica ben oltre il caso specifico dell’arbitrato per le quali furono prodotte.

La domanda di fondo a cui tutti i diplomatici coinvolti nell’arbitrato volevano e dovevano rispondere era una: Quale nazione, tra Venezuela e Regno Unito, poteva vantare una documentazione ufficiale che attestasse in maniera precisa l’estensione del confine terrestre che attraversava la Guyana?

In sostanza, si trattava di capire se le rivendicazioni dell’una o dell’altra parte avessero un fondamento storico; per fare ciò, bisognava risalire agli anni dei primissimi insediamenti britannici sulla costa caraibica dell’America Latina e del primo secolo di presenza spagnola in Venezuela. Un lavoro di ricerca documentale enorme, che avrebbe

---

<sup>25</sup> Il governo britannico pubblicò tutti gli atti ufficiali dell’arbitrato internazionale relativi alla propria posizione in una raccolta di sette volumi: Foreign Office, *British Guiana Boundary. Arbitration with the United States of Venezuela. Appendix to the Case on behalf of the Government of Her Britannic Majesty*, Foreign Office, Londra, 1898. In seguito, in volume unico, fu pubblicata un’ulteriore raccolta di documenti: Foreign Office, *British Guiana Boundary. Arbitration with the United States of Venezuela. Appendix to the Counter-Case on behalf of the Government of Her Britannic Majesty*, Foreign Office, Londra, 1898.

<sup>26</sup> Rispetto alle raccolte britanniche, incentrate più sui documenti presentati che sulla descrizione del dibattimento arbitrale, la raccolta documentale predisposta dal governo venezuelano (in quattro volumi) risulta essere preziosa per comprendere i rapporti di forza esistenti tra i tre Paesi che furono coinvolti nell’arbitrato: Gobierno de Venezuela, *Historia oficial de la discusión entre Venezuela y Gran Bretaña sobre sus límites en La Guayana*, Louis Weiss & Company, New York, 1896.

<sup>27</sup> La raccolta predisposta dal governo statunitense, in nove volumi, è utilissima per comprendere il reale sviluppo dell’arbitrato senza essere obbligati ad avere una lettura “ideologica” dei documenti: United States Government, *Documents Relating to the Question of Boundary between Venezuela and British Guiana. Submitted to the Boundary Commission by the Counsel of the Government of Venezuela*, McGill & Wallace, Washington, 1896.

<sup>28</sup> J. Strickland, *Documents and Maps on the Boundary Question between Venezuela and British Guiana from the Capuchin Archives in Rome*, Unione Cooperativa Editrice, Roma, 1896.



riguardato fonti prodotte a partire dalla fine del XVI secolo così come documenti molto più recenti che erano relativi alla storia del Venezuela indipendente.

Da un punto di vista organizzativo e formale, la gestione dell'arbitrato fatta dagli Stati Uniti fu assolutamente impeccabile: tutta la documentazione sottoposta ai giudici dalle due parti venne analizzata in maniera scrupolosa ed anzi furono alimentati nuovi filoni di ricerca documentale per ottenere ulteriori informazioni. Il tutto si svolse in un clima di buona collaborazione tra Venezuela e Stati Uniti, mentre il rapporto tra Londra e Washington risultava essere molto più teso.

La diplomazia venezuelana ebbe delle grosse difficoltà pratiche nel gestire l'arbitrato, poiché in sede di discussione essa era rappresentata – come si è visto in precedenza – da funzionari statunitensi. Ogni nuova tesi e ogni nuovo documento prodotto da Caracas doveva essere rapidamente sottoposto ai diplomatici di Washington, i quali dovevano ovviamente avere tutto il materiale tradotto in lingua inglese<sup>29</sup>.

Questo processo abbastanza complicato rallentava di molto le operazioni, avvantaggiando i britannici nel corso del dibattimento. C'era poi un grave problema di fondo: gli Stati Uniti facevano da "arbitro" ma erano anche incaricati di rappresentare gli interessi venezuelani; quindi, anche se i diplomatici statunitensi erano formalmente dei semplici "portavoce" di quelli venezuelani, era difficile far comprendere all'opinione pubblica come il comportamento di Washington si sarebbe potuto mantenere del tutto neutrale in una situazione del genere<sup>30</sup>.

Era come se, in un normale processo, giudice ed avvocato difensore fossero della stessa nazione mentre l'avvocato accusatore era di un altro Paese. L'impressione che gli Stati Uniti volessero avvantaggiare il Venezuela fu sempre presente e ciò venne usato a proprio vantaggio dai britannici, come si può evincere dall'analisi del dibattimento.

Con il senno di poi, comunque, si può affermare che la scelta britannica di fare rappresentare il Venezuela dagli Stati Uniti non sia stata dettata solo dalla volontà di "umiliare" Caracas: il *Foreign Office*, infatti, voleva mettere Washington in una posizione molto scomoda. Se i giudici statunitensi avessero favorito in qualche modo il Venezuela, per i britannici sarebbe stato molto facile accusarli di parzialità dal momento che a parlare per i venezuelani erano dei diplomatici statunitensi<sup>31</sup>.

Il dibattimento, quindi, si svolse sul filo di un rasoio e con i diplomatici di Londra sempre pronti ad accusare la corte di imparzialità. In effetti non si era mai visto un arbitrato internazionale in cui una nazione libera, non appartenente al continente africano o asiatico, era rappresentata diplomaticamente da una potenza straniera. Il Venezuela appariva agli occhi del mondo come un Paese del tutto delegittimato dal

<sup>29</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.263.

<sup>30</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.43.

<sup>31</sup> Sulla situazione dei rapporti diplomatici tra Londra e Washington nel delicato periodo 1895-1903 si veda A.E. Campbell, *Great Britain and the United States, 1895-1903*, Longmans, Londra, 1960. Si tratta di un'opera di storia diplomatica di importanza fondamentale per comprendere l'atteggiamento britannico verso gli Stati Uniti non solo per quanto riguarda l'arbitrato internazionale ma anche per la guerra ispano-americana e per il successivo blocco navale internazionale del Venezuela (1902-1903).



punto di vista delle relazioni internazionali, dal momento che l’arbitrato sembrava essere una realizzazione plastica della dottrina Monroe.

D’altra parte era stato proprio il Foreign Office ad insistere che l’arbitrato si svolgesse in questo modo: dal momento che gli Stati Uniti avrebbero comunque giocato un ruolo importante nella vicenda, Londra voleva che ciò venisse fatto a carte scoperte. Washington avrebbe difeso l’America Latina dal colonialismo europeo, ad ogni costo, ma solo per perseguire i propri obiettivi; il Regno Unito, quindi, voleva che ciò fosse fatto in maniera esplicita in modo da far capire al mondo che il nascente imperialismo statunitense non era poi così diverso dal colonialismo europeo<sup>32</sup>. In tutto questo il Venezuela avrebbe solo potuto cercare di far valere le proprie buone ragioni, che comunque erano suffragate da una documentazione ufficiale molto ampia oltre che da decenni di infrazioni britanniche.

#### 4. Gli interessi in gioco

Poco prima che l’arbitrato avesse ufficialmente inizio, ci furono una serie di contatti informali tra la diplomazia britannica e quella statunitense; questi diedero avvio – timidamente – ad una collaborazione che in seguito avrebbe dato i suoi frutti a discapito del Venezuela<sup>33</sup>.

Con l’organizzazione dell’arbitrato gli Stati Uniti avevano già ottenuto il loro obiettivo principale: mostrare al mondo che erano loro il nuovo “gestore” delle dispute territoriali che avevano luogo in America Latina e che la dottrina Monroe ora poteva essere applicata anche a Sud dell’istmo di Panama<sup>34</sup>. Washington, quindi, nel corso del dibattimento avrebbe dovuto semplicemente preservare il possesso venezuelano del delta dell’Orinoco e “mantenere le apparenze”; in ogni caso, non bisognava provocare reazioni incontrollate dell’opinione pubblica venezuelana che tanta fiducia riponeva nella “tutela” di Washington, ma che era già molto infastidita dal fatto che il proprio Paese sarebbe stato rappresentato in sede di arbitrato da diplomatici statunitensi.

Con l’inizio ufficiale dell’arbitrato internazionale sia gli Stati Uniti che il Regno Unito assunsero delle posizioni diplomatiche più moderate rispetto a quelle dei mesi precedenti: Washington non accusò ulteriormente il governo britannico di voler privare il Venezuela di una parte del proprio territorio nazionale, mentre Londra ordinò ai propri funzionari del Colonial Office che erano presenti in Guyana di non intraprendere nuove iniziative “espansionistiche” che potessero pregiudicare in qualche modo l’andamento del dibattimento arbitrale<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Su questo tema risulta essere illuminante la lettura di E.R. May, *Imperial Democracy. The Emergence of America as a Great Power*, Harcourt Brace, New York, 1961; W.H. Callcott, *The Caribbean Policy of the United States, 1890-1920*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora, 1942.

<sup>33</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.274.

<sup>34</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.58.

<sup>35</sup> R.A. Humphreys, *Presidential Address. Anglo-American Rivalries and the Venezuela Crisis of 1895*, «Transactions of the Royal Historical Society», XVII, 1967, pp.133-136.



Quest'ultimo ebbe uno svolgimento che potremmo definire “surreale”, dal momento che praticamente esso ebbe luogo solo tra diplomatici statunitensi e diplomatici britannici senza che le richieste del governo venezuelano (in gran parte legittime) venissero prese seriamente in considerazione. I funzionari statunitensi coinvolti nell’arbitrato, infatti, non consultarono quasi mai i rappresentanti di Caracas e agirono secondo le linee di indirizzo della loro Segreteria di stato senza tutelare gli interessi venezuelani. Questo modo di agire ebbe delle conseguenze molto negative per il Venezuela, per due ragioni: prima di tutto, i diplomatici statunitensi avevano una conoscenza molto superficiale e abbastanza approssimativa della *Guyana controversy*, non avendo analizzato approfonditamente la documentazione in lingua spagnola che era stata fornita loro dai venezuelani; in secondo luogo, poi, bisogna sottolineare come gli Stati Uniti non avessero alcuna intenzione di tutelare la reputazione internazionale del Venezuela.

La diplomazia venezuelana, secondo il punto di vista della Segreteria di stato, avrebbe dovuto accettare passivamente tutte le decisioni prese dagli Stati Uniti perché queste sarebbero certamente state nel suo interesse<sup>36</sup>. In realtà, invece, il segretario di stato Olney era molto più interessato a utilizzare l’arbitrato internazionale per migliorare le relazioni diplomatiche esistenti tra Washington e Londra piuttosto che a tutelare l’integrità territoriale del Venezuela. Qualsiasi fosse stato l’accordo raggiunto tra Stati Uniti e Regno Unito, il Venezuela avrebbe dovuto semplicemente accettarlo e ratificarlo al più presto possibile.

Ora che si avviavano a diventare sempre più politicamente ed economicamente importanti in America Latina, gli Stati Uniti volevano che l’arbitrato relativo alla Guyana fosse un’occasione per mostrare a tutte le repubbliche americane che nei loro rapporti con le potenze coloniali europee esse avrebbero dovuto sempre tenere in conto le volontà di Washington<sup>37</sup>. In definitiva, quindi, il Venezuela si trovò ad essere il “terzo incomodo” in una delicata trattativa che vide gli Stati Uniti e il Regno Unito ri-definire le loro sfere di influenza in America Latina.

Washington avrebbe rispettato il “peso” internazionale di Londra nel corso dell’arbitrato senza permettere, però, che una potenza coloniale europea occupasse unilateralmente dei territori che non le appartenevano. La parte finale dell’arbitrato si svolse in un clima di grande collaborazione e cordialità tra funzionari statunitensi e britannici: le due parti si scambiarono documenti e considerazioni in un clima piuttosto disteso, favorito anche dall’uso della stessa lingua<sup>38</sup>.

Nonostante ciò, nel corso delle trattative non mancarono momenti di maggiore tensione che furono principalmente dovuti a differenze di tipo teorico: gli Stati Uniti pensavano che la linea di confine tra Venezuela e Guyana dovesse essere tracciata seguendo le indicazioni che si potevano trarre dalla documentazione ufficiale; il Regno

<sup>36</sup> D. Hernandez, *Historia diplomática de Venezuela*, op. cit., p.274.

<sup>37</sup> R.A. Sureda Delgado, *Venezuela y Gran Bretaña*, op. cit., p.58.

<sup>38</sup> Bnv, Fondo n.144229, vol.66, *Memoria que presenta a la legislatura de 1897 el ministro de relaciones exteriores del gobierno de Venezuela*, Caracas, pp.28-36.



Unito, invece, voleva tutelare il più possibile le proprie comunità di coloni che si erano notevolmente espanso in Guyana<sup>39</sup>.

Secondo Olney, la maggior parte degli insediamenti britannici più recenti della Guyana erano abusivi e come tali essi erano collocati su un territorio che il Regno Unito non avrebbe mai potuto reclamare; secondo il *Foreign Office*, invece, si sarebbe dovuto privilegiare il “buon diritto” dei coloni britannici e tracciare una linea di confine che permettesse di annettere ufficialmente alla Guyana tutti i nuovi insediamenti minerari che erano stati costruiti di recente. In sostanza i britannici volevano una sorta di “condono” per tutti i propri insediamenti che avessero un’esistenza di almeno due anni; gli statunitensi, invece, volevano tracciare una linea di confine che fosse indipendente da quanto accaduto a partire dal 1830.

Alla fine le due parti raggiunsero un punto di caduta, che non scontentò nessuno se non i venezuelani: tutti gli insediamenti britannici che erano stati costruiti prima del 1850 sarebbero stati considerati come legittimi, poiché essi erano stati popolati per un lungo periodo di tempo senza che la loro esistenza venisse contestata ufficialmente; per gli insediamenti più recenti, invece, si sarebbe valutato caso per caso tenendo conto della documentazione prodotta sia dal Venezuela che dal Regno Unito<sup>40</sup>.

Negli anni immediatamente precedenti al compromesso del 1850 i britannici si erano già espansi sulla sponda occidentale dell’Essequibo, costruendo dei primi insediamenti; dal momento che questi non sarebbero stati considerati come “abusivi” in base al principio espresso sopra, la nuova linea di confine non sarebbe andata a coincidere con l’Essequibo, ma sarebbe stata collocata ad Occidente di quest’ultimo. Il Regno Unito, quindi, avrebbe controllato entrambe le sponde del fiume.

A mano a mano che i progressi nel dibattimento arbitrale venivano resi pubblici, in Venezuela l’opinione pubblica cominciava a nutrire sempre più dubbi circa l’operato della diplomazia statunitense. Iniziò ad essere chiaro, infatti, che Washington stava collaborando in maniera proficua con Londra “barattando” gli interessi nazionali del Venezuela in cambio di un proprio rafforzamento politico in America Latina. Accettando di trattare con gli Stati Uniti, il Regno Unito riconosceva ufficialmente Washington come potenza dominante delle Americhe; in cambio, Londra avrebbe ottenuto una sentenza arbitrale molto favorevole e avrebbe potuto espandere i propri possedimenti coloniali in Guyana.

Il governo venezuelano, che pure aveva cercato con grande determinazione e aveva accolto con grande entusiasmo l’intervento diplomatico statunitense nella *Guyana controversy*, fu sorpreso dalla condotta della Segreteria di stato e rimase molto deluso dal comportamento di Olney<sup>41</sup>. Affidarsi agli Stati Uniti non era stata una scelta vincente da un punto di vista diplomatico, poiché per evitare un conflitto armato con il Regno Unito si era preferito accettare che Washington rappresentasse il Venezuela sulla scena internazionale come se quest’ultimo fosse un vero e proprio “protettorato”

---

<sup>39</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 7042, Fo 420/177, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana and Venezuela*, Londra, pp.1-42.

<sup>40</sup> R.A. Humphreys, *Presidential Address. Anglo-American Rivalries*, op. cit., p.159.

<sup>41</sup> D. Hernandez, *Historia diplomatica de Venezuela*, op. cit., p.275.



statunitense. Con il senno di poi, forse sarebbe stato più vantaggioso per il Venezuela cedere alle richieste britanniche senza passare per il procedimento arbitrale piuttosto che far decidere le proprie sorti da trattative tra due potenze straniere interessate solo ad espandersi il più possibile.

Il comportamento scorretto della diplomazia statunitense fu deprecato in tutta l'America Latina, i cui governi seguirono con grande attenzione lo svolgersi dell'arbitrato relativo alla *Guyana controversy*.

Il Cile, sicuramente la nazione delle Americhe che aveva le peggiori relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti, criticò fortemente l'operato di Washington affermando che gli statunitensi avrebbero guadagnato più di tutti dalle trattative in corso dal momento che il Venezuela sarebbe stato “sacrificato” agli interessi di due potenze straniere<sup>42</sup>.

Anche in Argentina i maggiori rappresentanti dei partiti locali criticarono la condotta statunitense, arrivando ad affermare che la dottrina Monroe era ormai qualcosa di completamente anacronistico dal momento che la “nuova” America Latina era ormai abbastanza forte e moderna da potersi difendere autonomamente<sup>43</sup>.

Si trattava di dichiarazioni piuttosto lontane dalla realtà dei fatti, che però già mostravano una certa insoddisfazione delle repubbliche latine nei confronti degli Stati Uniti. Persino il governo brasiliano, che di Washington era il più fedele alleato in America Latina, condannò pubblicamente il comportamento degli Stati Uniti affermando che la dottrina Monroe era stata completamente travisata da Olney e dai suoi collaboratori. In effetti le osservazioni brasiliane, tra le tante che furono sollevate in America Latina, risultano essere le più pregnanti da un punto di vista teorico. Lo scopo originario della dottrina Monroe, infatti, era sostanzialmente uno: impedire alle potenze europee di riportare le Americhe all'interno dei propri imperi coloniali, dopo che tra il 1775 ed il 1825 quasi tutto il continente si era reso indipendente da Regno Unito, Francia, Spagna e Portogallo.

Con il passare del tempo, invece, la dottrina Monroe era diventata una perfetta “copertura ideologica” per l'espansione politica e commerciale degli Stati Uniti in America Latina<sup>44</sup>. Secondo il governo brasiliano l'unico modo per favorire il progresso di tutte le repubbliche latine sarebbe stato quello di evitare che la dottrina Monroe venisse travisata: ogni stato avrebbe dovuto tutelare la propria indipendenza con le sue sole forze, senza che all'influenza britannica si sostituisse quella statunitense<sup>45</sup>. Washington, infatti, non avrebbe mai tutelato veramente gli interessi delle repubbliche meridionali e si sarebbe comportata più o meno come Londra. Quale diritto avevano gli

<sup>42</sup> O.T. Colvin, *Las relaciones entre Estados Unidos y Chile: análisis de sus incidentes*, «Revista de Marina», CI, 1, 1986, pp.1-20.

<sup>43</sup> J.P. Scarfi, *La emergencia de un imaginario latinoamericanista y anti-estadounidense del orden hemisférico: de la Unión panamericana a la Unión latinoamericana (1880-1913)*, «Revista Complutense de Historia de América», XXXIX, 2013, pp.81-104.

<sup>44</sup> Per un'analisi generale dedicata all'evoluzione storica della dottrina Monroe cfr. almeno M. Mariano, *L'America nell'Occidente. Storia della dottrina Monroe (1823-1963)*, Carocci Editore, Roma, 2013.

<sup>45</sup> M. del Rosario Rodríguez, O. Reyes, *La doctrina Monroe una política caribeña? Las percepciones de Estados Unidos y Brasil*, «Revista Brasileira do Caribe», XVI, 31, 2015, pp.195-213.



Stati Uniti di “arrogarsi” la difesa di tutte le Americhe dalla minaccia rappresentata dal colonialismo europeo?

Tutto sommato, per uno Stato come il Venezuela, l'influenza politica e commerciale indiretta del Regno Unito era preferibile al controllo diplomatico diretto degli Stati Uniti. Ormai i tempi erano cambiati e i governi repubblicani delle Americhe si erano ben radicati; una vera e propria “seconda colonizzazione” dell’America Latina da parte delle potenze europee appariva del tutto impossibile, nonostante questa venisse spesso paventata dalla diplomazia e dalla stampa degli Stati Uniti.

Negli anni Sessanta del XIX secolo era già stata vissuta una seconda “stagione coloniale” in America Latina, ma questa era finita rapidamente con la sconfitta delle spedizioni militari europee<sup>46</sup>. I francesi erano stati cacciati dal Messico e gli spagnoli da Santo Domingo così come dalle Isole Chinches del Perù senza che gli Stati Uniti intervenissero direttamente; queste esperienze avevano mostrato chiaramente come le repubbliche americane fossero ormai in grado – seppur con difficoltà – di difendersi autonomamente e come per le potenze europee fosse molto più vantaggioso volgere le proprie mire verso altri continenti.

## 5. Una sentenza umiliante

L’arbitrato internazionale relativo alla *Guyana controversy* fu la prima occasione in cui gli Stati Uniti giocarono a carte scoperte dopo aver deciso di espandere la propria influenza politica e commerciale anche all’America Latina.

Per penetrare con forza in uno scacchiere geo-politico di cui si erano curati poco o nulla fino a quel momento, gli statunitensi dovettero trovare un compromesso con quella che fino a quel momento era stata la potenza dominante dell’area, ovvero il Regno Unito. Quest’ultimo era ormai ben consapevole che presto o tardi la sola crescita economica degli Stati Uniti avrebbe messo in crisi la propria presenza commerciale in America Latina; per questo motivo, la diplomazia britannica non si oppose ottusamente all’espansionismo statunitense nelle Americhe, ma cercò di trarre qualche vantaggio da quello che era un avvicendamento di potere sostanzialmente inevitabile.

Tutelare i propri diritti acquisiti e l’esistenza delle proprie colonie caraibiche era il principale obiettivo diplomatico di Londra, che era riuscita a influenzare gli assetti politici delle Americhe per lungo tempo, ma che ora non era in condizione di “ridimensionare” gli Stati Uniti per impedire loro di espandersi nel continente<sup>47</sup>.

Lo svolgimento dell’arbitrato fu dominato proprio da queste considerazioni di fondo, che portavano gli Stati Uniti a cercare dei benefici di lungo termine mentre il Regno Unito era interessato a ottenere dei vantaggi nel breve termine. Tutto questo mentre le repubbliche latine, pur protestando, rimanevano a guardare.

<sup>46</sup> O.G. Erazo, *Imperios y colonialismo, 1870-1914. ¿Una era de globalización, geopolítica o nacionalismo económico?*, «Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad», V, 1, 2010, pp.51-82.

<sup>47</sup> R.A. Humphreys, *Presidential Address. Anglo-American Rivalries*, op. cit., p.163.



Nell’ottobre del 1899 l’arbitrato internazionale giunse al termine, con l’emanazione di una sentenza che prevedeva la creazione di una nuova linea di confine condivisa<sup>48</sup>. La pronuncia del tribunale arbitrale pose ufficialmente fine alla *Guyana controversy*, ma fu causa di fortissime proteste a Caracas poiché favorì in maniera chiara e senza motivazioni valide il Regno Unito. La nuova linea di confine tracciata in sede arbitrale, infatti, praticamente coincideva con la *extended Schomburgk line* che per tanti anni Londra aveva cercato di imporre – sia con le buone che con le cattive – al Venezuela. Quest’ultimo non era stato in grado di far valere le proprie buone ragioni, pur potendo contare su un’ampia documentazione ufficiale che mostrava chiaramente come la colonizzazione britannica della sponda occidentale dell’Essequibo fosse totalmente illegale.

Grazie all’intercessione statunitense, tutt’altro che disinteressata, il governo di Caracas riuscì a ottenere solo due piccole modifiche in proprio favore rispetto alla *extended Schomburgk line* nella sua versione originale: nella parte iniziale e nella parte finale della nuova linea di confine, infatti, al Venezuela furono assegnate delle piccole porzioni di territorio che erano state reclamate dal Regno Unito<sup>49</sup>. Nella parte iniziale della linea, a settentrione, il Venezuela si vide assegnare Punta Barima; nella parte finale della linea, a meridione, Caracas ricevette invece la sponda orientale del fiume Cuyuni. Mantenendo il possesso di Punta Barima, il Venezuela aveva preservato integralmente la propria sovranità sul delta dell’Orinoco (chiuso, ad oriente, proprio da essa).

Gli Stati Uniti, quindi, avevano raggiunto uno dei loro obiettivi principali: fare in modo che i britannici non avessero più nulla a che fare con le sponde dell’Orinoco. L’acquisizione della sponda orientale del fiume Cuyuni, invece, era priva di importanza dal momento che si trattava di una zona povera di risorse naturali. Più che per il Venezuela, tale “concessione” venne fatta a vantaggio del Brasile che non vedeva certamente di buon occhio un allargamento della presenza britannica nelle propaggini settentrionali dell’Amazzonia<sup>50</sup>.

---

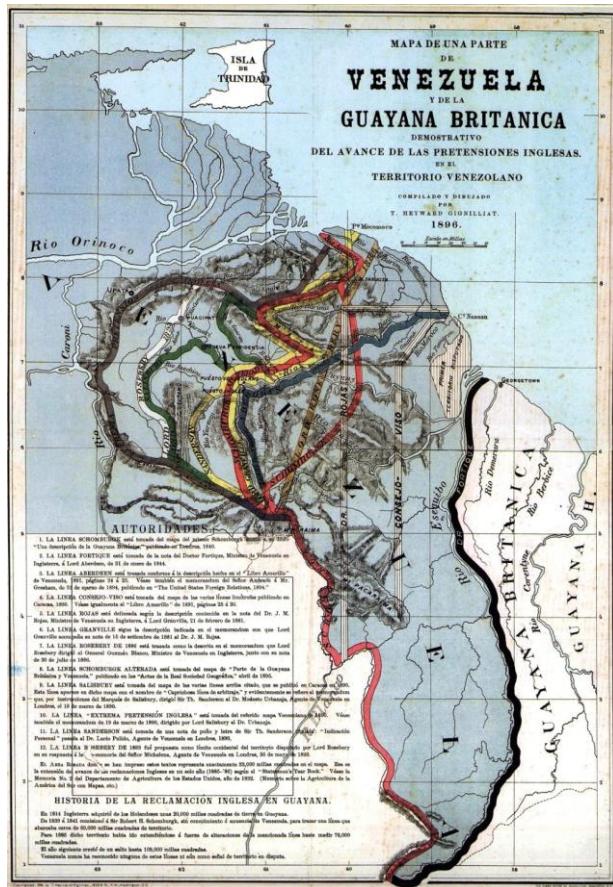
<sup>48</sup> Il testo della sentenza arbitrale è riportato in D. Hernandez, *Historia diplomatica de Venezuela, op. cit.*, pp.351-353.

<sup>49</sup> In tutto, nonostante le due piccole “concessioni” fatte al Venezuela nella porzione iniziale ed in quella finale della nuova linea di confine, la Guyana britannica fu autorizzata dalla sentenza ad annettersi ben 159.500 chilometri quadrati di territorio che fino a quel momento erano stati considerati da Caracas come parte del proprio suolo nazionale. Considerando che attualmente la Guyana ha un’estensione territoriale di 214.970 chilometri quadrati, si può affermare che grazie alla sentenza del 1899 l’allora colonia britannica riuscì ad aumentare la propria superficie complessiva di circa il 75%.

<sup>50</sup> Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6972, Fo 420/176, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana and Venezuela*, Londra, p.108.



*Figura 2 - Commissionata nel 1896 dal governo venezuelano, la carta rappresenta le varie linee di confine proposte nel corso del tempo per delimitare il territorio della Guyana britannica da quello del Venezuela. In nero è indicata la linea di confine proposta dal governo di Caracas, in rosso la linea Schomburgk, nelle sue due versioni del 1839 e del 1841, propugnata dalle autorità britanniche*



Fonte: Oscar José Márquez, *La venezolanidad del Esequibo*, Gráficas Franco, Caracas, 2002.

Tutte le altre aree contese della Guyana, ovvero quelle ricche di risorse aurifere che erano state colonizzate recentemente, furono assegnate al Regno Unito dalla sentenza arbitrale. Londra poteva affermare di essere uscita vincitrice dal procedimento legale, anche se – riconoscendo ufficialmente la preminenza degli Stati Uniti in America Latina – aveva rinunciato ad una parte della propria storica influenza in quella parte del mondo.

Nella lunga storia della dottrina Monroe si era giunti ad un punto di svolta: la più grande delle potenze coloniali e la prima potenza navale del mondo avevano accettato che Washington gestisse una crisi diplomatica relativa all’America Latina, delegando agli Stati Uniti il ruolo di “difensori” dell’indipendenza di un intero continente. Dopo le



iniziali resistenze, infatti, il Foreign Office aveva messo da parte la propria interpretazione originaria della dottrina Monroe pur di evitare uno scontro aperto con gli Stati Uniti<sup>51</sup>.

### Riferimenti bibliografici / References

- Bailey T.A., *America's Emergence as a World Power: the Myth and the Verity*, «Pacific Historical Review», XXX, 1, 1961, pp.1-16.
- Callcott W.H., *The Caribbean Policy of the United States, 1890-1920*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora, 1942.
- Campbell A.E., *Great Britain and the United States, 1895-1903*, Longmans, Londra, 1960.
- Codazzi A., *Atlas físico y político de la República de Venezuela*, Thierry Frères, Parigi, 1840.
- Colvin O.T., *Las relaciones entre Estados Unidos y Chile. Análisis de sus incidentes*, «Revista de Marina», CI, 1, 1986, pp.1-20.
- del Rosario Rodríguez M., Reyes O., *La doctrina Monroe una política caribeña? Las percepciones de Estados Unidos y Brasil*, «Revista Brasileira do Caribe», XVI, 31, 2015, pp.195-213.
- Erazo O.G., *Imperios y colonialismo, 1870-1914. ¿Una era de globalización, geopolítico o nacionalismo económico?*, «Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad», V, 1, 2010, pp.51-82.
- Hernandez D., *Historia diplomática de Venezuela 1830-1900*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1986.
- Humphreys R.A., *Presidential Address. Anglo-American Rivalries and the Venezuela Crisis of 1895*, «Transactions of the Royal Historical Society», XVII, 1967, pp.131-164.
- Jayne Hill D., *The Betrayal of the Monroe Doctrine*, «The North American Review», CCXII, 780, 1920, pp.577-593.
- Mariano M., *L'America nell'Occidente. Storia della dottrina Monroe (1823-1963)*, Carocci Editore, Roma, 2013.
- Márquez O.J., *La venezolanidad del Esequibo*, Gráficas Franco, Caracas, 2002.
- May E.R., *Imperial Democracy. The Emergence of America as a Great Power*, Harcourt Brace, New York, 1961.
- Scarfi J.P., *La emergencia de un imaginario latinoamericanista y anti-estadounidense del orden hemisférico: de la Unión panamericana a la Unión latinoamericana (1880-1913)*, «Revista Complutense de Historia de América», XXXIX, 2013, pp.81-104.
- Strickland J., *Documents and Maps on the Boundary Question between Venezuela and British Guayana from the Capuchin Archives in Rome*, Unione Cooperativa Editrice, Roma, 1896.
- Sureda Delgado R.A., *Venezuela y Gran Bretaña. Historia de una usurpación*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980.

<sup>51</sup> T.A. Bailey, *America's Emergence as a World Power. The Myth and the Verity*, «Pacific Historical Review», XXX, 1, 1961, pp.1-16.



## Documenti d'archivio / Archival documents

Bnv (Biblioteca nazionale del Venezuela), Fondo n.144229, vol.60, *Memoria que presenta a la legislatura de 1891 el ministro de relaciones exteriores del gobierno de Venezuela*, Caracas.

Bnv, Fondo n.144229, vol.66, *Memoria que presenta a la legislatura de 1897 el ministro de relaciones exteriores del gobierno de Venezuela*, Caracas.

Foreign Office, *British Guiana Boundary. Arbitration with the United States of Venezuela. Appendix to the Case on behalf of the Government of Her Britannic Majesty*, Foreign Office, Londra, 1898.

Foreign Office, *British Guiana Boundary. Arbitration with the United States of Venezuela. Appendix to the Counter-Case on behalf of the Government of her Britannic Majesty*, Foreign Office, Londra, 1898.

Frus (Foreign Relations of the United States), *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1894*, United States Government Printing Office, Washington, 1895.

Frus, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1895*, United States Government Printing Office, Washington, 1896.

Gobierno de Venezuela, *Historia oficial de la discusión entre Venezuela y Gran Bretaña sobre sus límites en La Guayana*, Louis Weiss & Company, New York, 1896.

Na (National archives), Foreign Office Fonds, Confidential Print 6074, Fo 420/108, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra.

Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6525, Fo 420/138, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra.

Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6745, Fo 420/160, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana, Venezuela and Brazil*, Londra.

Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 6972, Fo 420/176, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana and Venezuela*, Londra.

Na, Foreign Office Fonds, Confidential Print 7042, Fo 420/177, *Further Correspondence Respecting the Boundary between British Guiana and Venezuela*, Londra.

United States Government, *Documents relating to the Question of Boundary between Venezuela and British Guiana. Submitted to the Boundary Commission by the Counsel of the Government of Venezuela*, McGill & Wallace, Washington, 1896.

Ricevuto: 08/01/2022

Accettato: 15/05/2022





## Modelos legislativos de combate à prostituição: perspectiva brasileira

*Margareth Vetus Zaganelli\**  
*Anaflavia Cera Daltro de Castro\*\**  
*Izabella Lima Sampaio\*\*\**

### Abstract

The authors reflect on the legislative models established to combat prostitution in some countries of the world. In particular, they focus on abolitionist and prohibitionist models and consider with greater attention the possible problems deriving from the criminalization of prostitution in Brazil.

**Keywords:** prostitution, criminalization, regulation, consumption, legislative models

Las autoras reflexionan sobre los modelos legislativos establecidos para combatir la prostitución en algunos Países del mundo. En particular, se enfocan en modelos abolicionistas y prohibicionistas y consideran con mayor atención los posibles problemas derivados de la criminalización de la prostitución en Brasil.

**Palabras clave:** prostitución, criminalización, regulación, consumo, modelos legislativos

Le autrici riflettono sui modelli legislativi costituitisi per combattere la prostituzione in alcuni Paesi del mondo. Si soffermano, in particolare, sui modelli abolizionista e proibizionista e considerano con maggiore attenzione i possibili problemi derivanti dalla criminalizzazione della prostituzione in Brasile.

**Parole chiave:** prostituzione, criminalizzazione, regolamentazione, consumo, modelli legislativi

### Introdução

A presente pesquisa bibliográfica possui como objetivo considerar a eficácia do modelo legislativo adotado no ordenamento jurídico brasileiro – qual seja, o abolicionista – para regulamentar a prostituição e as atividades relacionadas a ela. Foi realizada levando em consideração (i) o propósito de extinguir a prática da prostituição, próprio deste modelo; e (ii) a necessidade de proteção do grupo social formado pelas prostitutas, que se caracteriza por sua vulnerabilidade.

Para tanto, o trabalho considera o modelo abolicionista e os outros sistemas legislativos adotados ao redor do mundo, como o proibicionista e o regulamentarista, examinando a correlação entre as metas traçadas por cada sistema e os instrumentos utilizados por eles.

Tal finalidade advém da necessidade de examinar algumas problemáticas tais quais os altos índices de ocorrência de prostituição no Brasil, além das elevadas taxas de disseminação de doenças e exploração sexual de mulheres, que não são devidamente

\* Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória (Brasil); e-mail: mvetus@terra.com.br.

\*\* Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória (Brasil); e-mail: anaflaviadaltro@outlook.com.

\*\*\* Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória (Brasil); e-mail: sampaio.bellalima@gmail.com.



remuneradas e frequentemente experienciam situações de perigo, sendo vítimas de crimes como roubos e estupro.

Assim, surge o questionamento acerca da real eficácia da criminalização da prostituição e das atividades secundárias relacionadas a ela, como a manutenção de casas de prostituição e o consumo.

Seria a criminalização – estratégia adotada pelos sistemas abolicionista e proibicionista de regulamento da prostituição – a real solução para os problemas que gravitam em torno da venda e consumo de serviços sexuais?

O presente trabalho acredita que a postura de tipificar e sancionar penalmente as atividades sob discussão não possui a esperada efetividade, haja vista que obriga as prostitutas a atuar na clandestinidade, de forma a aumentar sua exposição a situações de perigo, o que é reforçado pela má atuação estatal (Nucci, 2014).

Para identificar se a criminalização do consumo – medida adotada por Países como Suécia, Finlândia e França – se aproxima de uma solução para o problema mencionado, utilizou-se abordagem qualitativa, o que permite compreender e explicar a dinâmica do comércio sexual, levando em consideração características específicas do Brasil como sua legislaçãoe alguns aspectos socio-culturais.

Além disso, o procedimento utilizado foi o exploratório, mediante exame do problema e construção de hipóteses, e o bibliográfico, por meio do estudo de referências teóricas já publicadas acerca do tema, bem como da legislação.

Assim, o método hipotético-dedutivo, foi escolhido para permitir o exame do problema – que consiste na criminalização da prostituição como uma medida de combate à prática – a partir da hipótese de que criminalizar a atividade importa em uma piora na situação das prostitutas, grupo vulnerável.

Dessa forma, primeiramente, desenvolveram-se breves reflexões acerca do desenvolvimento histórico, tecnológico e industrial da prestação de serviços性uals ao longo das civilizações. Em seguida, introduziu-se o conceito de prostituição, bem como seus tipos. Posteriormente, observou-se alguns modelos legislativos de regulamentação utilizados ao redor do mundo. Por fim, analisou-se a efetividade especificamente do modelo abolicionista, por ser este o adotado no Brasil.

## **1. Desenvolvimento social e legislativo da prostituição**

A prostituição é uma atividade cuja existência remonta há séculos, sendo popularmente conhecida como a profissão mais antiga do mundo. Em seus estudos, Paulo Roberto Ceccarelli (2008), fundador e coordenador do Instituto mineiro de sexualidade (Imsex), constatou que a prostituição já era conhecida nas primeiras civilizações egípcias e mesopotâmicas. Segundo o psicólogo, as sacerdotisas prostitutas eram consideradas santidades e as atividades realizadas rituais de adoração (Ceccarelli, 2008).

Na Grécia antiga, em consonância com os aspectos politeístas da religião, as prostitutas eram visualizadas como reencarnações da deusa grega do amor, Afrodite.



Assim, a prostituição, por ser parte do cotidiano social, possuía status de profissão e era considerada como uma forma de obtenção de renda regulamentada pelo Estado. Nesse ponto, insta salientar que a primeira legislação acerca da referida temática foi instituída em Atenas, onde foram criadas as primeiras *lupanares* estatais (Ceccarelli, 2008).

No que diz respeito ao período conhecido como Baixa idade média, em que pese a grande influência religiosa, registros demonstram que a prostituição era uma prática lucrativa para quem a exercia. Além disso, era uma forma de favorecimento financeiro para a alta burocracia estatal, visto que esta alugava propriedades para o estabelecimento de bordéis privados (Faria, 2013), ou seja, funcionava como um facilitar da prática em análise.

Todavia, as lideranças católicas e protestantes, que ascenderam ao poder com Reforma religiosa no século XVI, desenvolveram diversas ações que, pautadas nos preceitos cristãos, influenciaram de forma expressiva a moral e os costumes da sociedade, desenvolvendo uma cultura abolicionista com relação à prostituição (Ceccarelli, 2008). Nessa ótica, a ascensão dos valores cristãos condicionou a queda da prostituição como fonte de renda não estigmatizada.

Compreende-se, portanto, que essa mudança histórica dos paradigmas sociais teve como consequência a marginalização do exercício da prostituição, posto que seu exercício apenas poderia ocorrer de forma clandestina.

Diante do exposto, é possível inferir que suas características sofreram mudanças influenciadas pelas alterações sociais, culturais, econômicas e jurídicas ocorridas ao redor do mundo. Havendo, também, transformações extrínsecas à prostituição, as quais se demonstram na forma como a sociedade enxerga e lida com tal realidade.

Atualmente, a demanda por serviços sexuais, além de ter crescido exponencialmente, torna-se cada vez mais especializada. Segundo os dados divulgados pela Fundação Scelles, em 2016 o mercado da prostituição movimentava por ano 300 bilhões de dólares ao redor do mundo (Fondation Scelles, 2016). No que diz respeito ao Brasil, contudo, não há dados específicos sobre a quantidade de mulheres envolvidas no mercado da prostituição. Isso se dá por conta da vulnerabilidade do grupo, que tende a se esconder e “fugir” de pesquisas. Especificamente na Itália, a quantidade de consumidores de prostituição cresceu de 90.000 em 2014 para 120.000 em 2017 (Fondation Scelles, 2019).

Com o desenvolvimento e consolidação do sistema capitalista de produção e consumo, o mercado sexual se tornou uma indústria que gera bilhões de dólares ao redor do mundo, tendo em vista o crescimento de outros “setores paralelos e de apoio” na economia global, como cadeias de hotéis e provedores de telefonemas de longa distância (Bernstein, 2008).

Outrossim, o desenvolvimento da tecnologia também contribuiu para o avanço da prostituição. Em 2019, dois terços da prostituição mundial se desenvolviam de maneira digital por meio da utilização de redes sociais para divulgação dos serviços, instrumento que concede anonimato e discrição (Fondation Scelles, 2019).

Um exemplo prático da utilização de redes sociais como instrumento facilitador da prostituição é a recente plataforma *Only Fans* – sediada em Londres, mas utilizada ao redor de todo o mundo – na qual é possível vender vídeos e fotos sexuais para aqueles que assinam o conteúdo publicado.



Existe, ainda, uma versão brasileira do *Only Fans*: a rede social intitulada como *Privacy*. Criada em 2020 pelos empreendedores Fábio Monteiro, Victor Albuquerque e Vanderson Tibau, a plataforma permite que os criadores de conteúdo podem publicar conteúdos exclusivos, aos quais seus seguidores obterão acesso a partir do pagamento de assinaturas mensais ou da aquisição da postagem específica. Em 2021 a plataforma possuía 125 mil membros cadastrados, sendo 10% dos criadores mulheres (Istoé, 2021).

É importante ressaltar que, em que pese as referidas plataformas não objetivem incentivar a prostituição, as suas ferramentas facilitam a prática. Tal cenário é construído por algumas razões, tais quais: (i) contato direto com clientes sem que seja necessário permanecer em pontos estratégicos e perigosos nas ruas; e (ii) pagamento por meios digitais como pix, picpay e transferências bancárias. Contudo, apesar de todas as modificações sociais, a ideia geral de prostituição continua a mesma. De acordo com Guilherme Nucci (2021), trata-se de comércio habitual de atividade sexual. Desse conceito geral, surgem variações que dizem respeito à forma como o acordo de prestação de serviços será firmado. Existem três tipos principais de exercício da prostituição, quais sejam, (i) a prostituta pode exercer seu ofício de forma autônoma; (ii) ela pode ter o seu trabalho intermediado por um terceiro agenciador; ou (iii) pode laborar como acompanhante de alto nível, determinando quando e para quem prestar seus serviços (Guimarães, 2014).

As referidas modalidades de prestação do serviço são tratadas de maneira diferente pelos sistemas jurídicos penais dos Países ao redor do globo. Dessa forma, em alguns ordenamentos, como o brasileiro, conforme o decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 a prostituição autônoma é permitida, enquanto a intermediada é criminalizada. As diferentes estratégias de regulamentação da atividade variam de acordo com o modelo adotado por cada País, os quais são influenciados pelas concepções sociais de suas culturas.

O modelo abolicionista é adotado por Países como o Brasil, Itália, Suécia, Noruega, Islândia, Finlândia, Canadá e França. Por sua vez, o modelo proibicionista representa principalmente a postura dos Estados Unidos. Por fim, o modelo regulamentarista – o qual não será foco do presente trabalho – é aplicado na Alemanha, Holanda, Hungria, Turquia, entre outros Países.

Embora os atributos principais de cada legislação sejam agrupados sob nomenclaturas generalizadas, é fundamental ressaltar que as estratégias adotadas por cada País possuem especificidades que os diferenciam entre si, as quais serão analisadas a seguir.

## **2. Modelo abolicionista**

O modelo abolicionista é identificado por criminalizar não a própria prostituição, mas apenas as atividades que se relacionam a ela, como o lenocínio e o consumo dos referidos serviços (Pereira, Viana, 2019). Lenocínio, segundo Guilherme Nucci, é a «prestação de apoio, assistência e incentivo à vida voluptuosa de outra pessoa, dela tirando proveito» (Nucci, 2021: 1.055).

Dessa maneira, pretende-se abolir a prática, mas sem perseguir a própria profissional do sexo, que é visualizada como uma vítima do sistema machista e patriarcal que exerce



sua coação por meio do terceiro agenciador (Guimarães, 2014). Essa estratégia demonstra que o ponto focal do modelo abolicionista é coibir o lucro de terceiros e o desenvolvimento de um mercado pautado na vulnerabilidade da vítima, qual seja, a profissional do sexo.

Esse ideal é influenciado pelo movimento feminista radical, o qual acredita que o ato de se prostituir não seria uma opção da mulher, pois seria inconcebível que um indivíduo influenciado por questões econômicas e culturais fizesse uma escolha consciente e legítima no sentido de prestar serviços sexuais (Estefam, 2016).

Com base nessa interpretação, o sistema abolicionista se difundiu ao redor do mundo, sendo o mais aplicado atualmente. Todavia, suas características específicas variam de acordo com o País e com base nos tipos de exercício da prostituição. Assim, alguns ordenamentos jurídicos criminalizam apenas o lenocínio, enquanto outros criminalizam também o consumo.

No Brasil, o lenocínio está previsto no art.230 do Código penal, o qual determina que quem tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerce, cometerá crime punido com reclusão de um a quatro anos e multa. Logo, percebe-se que apenas a prostituição intermediada é considerada crime, visto que não há qualquer tipo de menção legal à prostituição independente ou ao seu consumo.

Nesse sentido, vale ressaltar que a prestação de serviços性uals é profissão legalmente reconhecida pelo Ministério do trabalho (atual Ministério da economia) na classificação brasileira de ocupações, que foi instituída pela portaria n.397/2002.

O Brasil implementou o abolicionismo em 1940, com a promulgação do atual Código penal. Ademais, fortaleceu esse posicionamento em 1950 quando assinou a Convenção para a repressão do tráfico de pessoas e do lenocínio, por meio do decreto legislativo n.6/1958. Entretanto, anteriormente existiam outras legislações que tratavam sobre a prostituição.

O Código filipino, ou ordenações e leis do Reino de Portugal, recompiladas por mandado d'el-rey D. Filipe I, foi o primeiro a legislar acerca da prostituição, prevendo penas desde a morte até o confisco de bens para quem intermediasse a prestação de serviços sexuais de terceiros ou se fizesse sustentar por ela (Estefam, 2016).

O Código criminal de 1830, por sua vez, silenciou acerca da prostituição, de forma que a próxima legislação a tratar do assunto surgiu com o Código penal de 1890, que previa pena de prisão de um a dois anos para o favorecimento ou facilitação da prostituição em seu art.277. Além disso, o art.278 estabelecia pena de prisão e multa para quem induzisse mulheres à prostituição.

Por fim, surgiu o Código penal de 1940, que é a atual legislação penal brasileira. Esse Código passou por reformas em 2005 e em 2009, trazidas por meio da lei n.11.106/2005 e da lei n.12.015/2009.

O capítulo V do Código penal brasileiro elenca os crimes de lenocínio e de tráfico de pessoas para fins de prostituição ou outra forma de exploração sexual. Nesse sentido, o art.228, introduzido no Código pela referida lei n.12.015/2009, estabelece pena de



reclusão de dois a cinco anos para quem induzir terceiros à prostituição, facilitar sua atividade ou impedir/dificultar que alguém abandone tal ofício.

Art.228 - Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone (Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

§ 1º - Se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

§ 2º - Se o crime, é cometido com emprego de violência, grave ameaça ou fraude: Pena - reclusão, de quatro a dez anos, além da pena correspondente à violência

§ 3º - Se o crime é cometido com o fim de lucro, aplica-se também multa (Brasil, 1940).

No que tange a esse crime – favorecimento de prostituição ou de exploração sexual –, percebe-se que ele trata de tipo penal misto alternativo. Isso porque o núcleo subjetivo do tipo é composto por mais de um verbo, de forma que a ocorrência de apenas uma dessas ações é suficiente para a configuração e a incidência de mais de uma não agrava o crime (Nucci, 2021).

Ainda sobre o crime de favorecimento de prostituição ou de exploração sexual, é importante analisar como a nomenclatura conferida ao tipo penal permite observar a influência do modelo abolicionista na legislação brasileira. Isso porque o Código penal brasileiro não diferencia as práticas de prostituição e de exploração sexual, partindo do pressuposto de que a profissional do sexo não teria autonomia para realizar uma escolha consciente e legítima no sentido de se prostituir (Estefam, 2016).

Em seguida, o art.229 prevê, sob o título “casa de prostituição”, a conduta de manter estabelecimento no qual ocorra a exploração sexual, com ou sem intuito de lucro. A denominação escolhida pelo Código demonstra que ele não diferencia exploração sexual de prostituição, de forma que qualquer estabelecimento mantido ou gerenciado por terceiro no qual ocorra a venda de serviços sexuais configura exploração.

Art.229 - Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa (Brasil, 1940).

O núcleo subjetivo do tipo – qual seja, manter – implica a ideia de habitualidade, de forma que a exploração sexual no local deve ocorrer em continuidade (Bittencourt, 2019). Insta salientar, ainda, o entendimento de Guilherme Nucci no sentido de que as prostitutas devem residir no local que se destina à prestação de serviços sexuais para que o crime de exploração sexual seja caracterizado (2021). O autor defende, ademais, que estabelecimentos que possuem outras finalidades e cuja destinação principal não seja a exploração sexual – como boates, casas de massagem e de relaxamento – não configuram o tipo penal (Nucci, 2021).



Por fim, o art.230 prevê o crime de rufianismo, que consiste em tirar proveito de prostituição alheia, com participação nos lucros, e se sustentar por meio de tal atividade. Tal ilícito penal é punido com reclusão de um a quatro anos e multa.

Art.230 - Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerce

Pena - Reclusão, de um a quatro anos, e multa

§ 1º- Se a vítima é menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos ou se o crime é cometido por ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou por quem assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

§ 2º- Se o crime é cometido mediante violência, grave ameaça, fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação da vontade da vítima(Redação dada pela lei n.12.015, de 2009)

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, sem prejuízo da pena correspondente à violência(Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009) (Brasil, 1940).

Dessa maneira, conclui-se que o Brasil criminaliza apenas a intermediação da prostituição, não a própria venda de serviços sexuais (prostituição autônoma) ou o consumo, tampouco as atividades secundárias ligadas a tal mercado, como a venda de bebidas ou aluguel de quartos. O modelo adotado em nosso País, portanto, é pautado na supramencionada coibição do lucro de terceiros e do mercado, os quais são desenvolvidos na vulnerabilidade social.

No mesmo sentido, se encontra o sistema legal da Itália, cuja lei n.75 de 1958, *legge Merlin*, determina que todas as atividades relacionadas à facilitação da prostituição são crimes. Por exemplo o art.3 estabelece que manter bordéis, recrutar pessoas para a prostituição, incitar a prostituição, incitar pessoas a viajarem para outros Países com o fim de se prostituir e se associar a outros para recrutar terceiros para o mercado da prostituição são atitudes passíveis de punição (Fondation Scelles, 2019). A lei n.75 de 1958 foi integrada pela lei do 2008.

Art.3 -Le disposizioni contenute negli artt.531 a 536 del Codice penale sono sostituite dalle seguenti: È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 258 a euro 10.329, (1) salvo in ogni caso l'applicazione dell' art.240 del Codice penale:

1) chiunque, trascorso il termine indicato nell'art.2, abbia la proprietà o l'esercizio, sotto qualsiasi denominazione, di una casa di prostituzione, o comunque la controlli, o diriga, o amministri, ovvero partecipi alla proprietà, esercizio, direzione o amministrazione di essa;

2) chiunque, avendo la proprietà o l'amministrazione di una casa od altro locale, li conceda in locazione a scopo di esercizio di una casa di prostituzione;

3) chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze o qualunque locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si danno alla prostituzione;

4) chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione, o ne agevoli a tal fine la prostituzione;

5) chiunque induca alla prostituzione una donna di età maggiore, o compia atti di lenocinio, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità;



6) chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza;

7) chiunque esplichi un'attività in associazioni ed organizzazioni nazionali od estere dediti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni od organizzazioni;

8) chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui.

In tutti i casi previsti nel n. 3) del presente articolo alle pene in essi comminate, sarà aggiunta la perdita della licenza d'esercizio e potrà anche essere ordinata la chiusura definitiva dell'esercizio.

I delitti previsti dai nn.4) e 5), se commessi da un cittadino in territorio estero, sono punibili in quanto le convenzioni internazionali lo prevedano (Italia, 1958).

Ademais, insta ressaltar as alterações recentes na legislação italiana, as quais trouxeram novidades à problemática em análise. Cita-se, também, a tentativa do ministro Carfagna de regular a prostituição de rua por meio do projeto de lei n.2008 que, no entanto, nunca foi aprovado.

A Suprema corte di cassazione, por sua vez, na sentenza n.2052801, ottobre 2010, decidiu que a prostituição entre adultos deve ser tributada, normalizando e legalizando a prática em apreço (Italia, 2010). Nesse sentido, na sentenza n.10578 del 2011 a Corte entendeu que a prostituta tem o direito de receber o Iva do cliente, haja vista sua condição de profissão livre (Italia, 2011).

Em 2015, contudo, a prefeitura de Roma passou a discutir projetos de criar um distrito oficial para a prostituição, no qual a atividade seria permitida. Com base no exemplo holandês e belga a proposta tinha como objetivo evitar a presença de prostitutas em bairros residenciais e comerciais, de forma que o descumprimento das normas seria passível de multa (Crescenti, 2015). Todavia, diante da sua contrariedade à lei Merlin, bem como às sentenças da Corte di cassazione já mencionadas, a medida não foi implementada.

Por outro lado, Países como a Suécia, a Islândia, a Noruega, a Finlândia, a França e o Canadá criminalizam também os clientes das profissionais do sexo, optando pelo modelo neoabolicionista – também conhecido como modelo nórdico –, o qual é uma ramificação do sistema abolicionista (Pereira, Viana, 2019), já que manteve os ideais anteriores, mas trouxe inovações.

O supracitado modelo foi inicialmente implementado em 1999 na Suécia – primeiro País a criminalizar o consumo de serviços sexuais. Atualmente, tal prática é prevista na seção 11 do capítulo 6 (On sexual offences) do Código criminal sueco, o qual prevê pena de prisão de até um ano.

Ademais, o crime de *procuring* está estabelecido na seção 12 do Código. Essa prática consiste em explorar financeiramente alguém ao incentivar que essa pessoa engaje em relações性uais em troca de retorno pecuniário. A pena prevista é multa ou prisão de, no máximo, quatro anos.

O Código penal norueguês de 1902, por sua vez, dedicou o seu capítulo 26 às ofensas性uais (Sexual offences), de forma que a seção 315 prevê a pena de multa ou prisão de,



no máximo, seis anos para quem promover a prostituição alheia ou conscientemente alugar localidades que serão utilizadas para a prostituição. Além disso, há pena de prisão de até seis meses para quem ofertar ou procurar prostituição em público.

O consumo da prostituição, por sua vez, é previsto na seção 316, a qual determina que será punido com multa ou prisão de até seis meses quem obtiver serviços sexuais mediante pagamento, seu ou de terceiros.

Destarte, percebe-se que os Países que utilizam o modelo nórdico criminalizam, além da prostituição intermediada, o seu consumo, o que demonstra que os Países que adotam tal sistema possuem posicionamento mais rigoroso em comparação aos abolicionistas. Ou seja, o lucro referente à prostituição é combatido em diversas frentes, haja vista a criminalização do consumo por pessoas que não estão diretamente envolvidas com o mercado, mas que o alimentam.

No que diz respeito especificamente à legislação norueguesa, percebe-se que há ainda maior rigor no tratamento da prostituição, haja vista que o consumo da prostituição é criminalizado tanto dentro do seu território quanto fora dele (Guimarães, 2014).

Outrossim, há também uma grande diferença em relação ao ordenamento brasileiro, visto que atividades secundárias como o aluguel de quartos cuja destinação será a venda de serviços性uals também são criminalizadas.

Ao observar os posicionamentos dos Países ao redor do mundo, conclui-se que o modelo abolicionista está em expansão, tendo sido adotado pela França em 2016 e pelo Canadá em 2015. Ademais, há discussões no Reino Unido acerca de sua aplicação.

Por fim, vale ressaltar a existência no Brasil do projeto de lei n.377/2011 do deputado federal João Campos (Psdb/Go), que pretende alterar o Código penal brasileiro para criminalizar o ato de pagar ou oferecer pagamento a alguém pela prestação de serviços sexuais. O objetivo é aplicar pena de um a seis meses de detenção.

Segundo o deputado, o projeto tem como intuito coibir a prostituição, a qual é associada a outras atividades prejudiciais à sociedade, tais quais a exploração sexual de crianças e adolescentes e o tráfico de drogas. Ademais, especifica que a intenção da mudança legislativa não é punir a prostituta e a conduta da pessoa que paga ou oferece pagamento pelos serviços prestados (Câmara dos deputados, 2011).

O projeto de lei teve parecer favorável da Comissão de constituição de justiça e cidadania (Ccjc) em 2013. Contudo, foi arquivado em 2014 e posteriormente desarquivado em 2015, de forma que, atualmente, está aguardando designação de relator na Ccjc para que novo parecer seja confeccionado.

Nesse sentido, vale ressaltar o entendimento de Victor Romfeld no sentido de que a inspiração no modelo nórdico é perigosa, haja vista as grandes diferenças sociais, econômicas e culturais existentes entre Países europeus desenvolvidos e Países colonizados e proporções continentais como o Brasil (2017). Essa ressalva é pautada justamente nas diferenças culturais e sociais perceptíveis entre os Países, de forma que não se pode adotar modelos e legislações sem analisar o contexto em que se inserem.

Assim, a nacionalização de experiências estrangeiras, seja ela feita por qualquer Estado nacional, deve ocorrer de forma extremamente cautelosa em virtude do risco de



resultados opostos ao esperado. Diante do exposto, veremos em seguida que o referido o modelo, bem como sua expansão, sofrem fortes críticas ao redor do mundo.

### **3. Modelo proibicionista**

O modelo proibicionista, por sua vez, é aquele cujo objetivo é erradicar a prostituição por meio da criminalização de todos os seus tipos (autônoma, intermediada ou de luxo), bem como de todas as atividades a ela relacionadas. Dessa maneira, todos os envolvidos na atividade – prostitutas, rufiões, proxenetas, clientes, etc. – são punidos (Pereira, Viana, 2019).

O sistema é adotado por Países como os Estados Unidos – cuja legislação será analisada no presente artigo –, a Lituânia, a Coreia do Norte, a Tailândia, o Egito, a Albânia, etc. Seus principais objetivos são (i) deter a disseminação de doenças sexualmente transmissíveis (Dsts); (ii) proteger prostitutas; (iii) evitar que menores engajem na prostituição; (iv) eliminar a ocorrência dos crimes que frequentemente são realizados em concomitância com a prostituição, como o tráfico de drogas; e (v) proteger terceiros de ofertas não desejadas de prestação de serviços sexuais (Guimarães, 2014).

Nos Estados Unidos, a maioria da legislação acerca da prostituição é estadual, haja vista que as leis federais se limitam a estabelecer regras sobre situações específicas que envolvem a atividade. Assim, a venda de serviços sexuais é criminalizada em 49 dos 50 estados, sendo o estado de Nevada – que legalizou a atividade com restrições – a única exceção.

O Código de leis dos Estados Unidos da América de 1926 – compilação das leis federais americanas – prevê regras sobre o comércio de serviços sexuais, estabelecendo penas para quem (i) adentrar no País com o intuito de se prostituir; (ii) “importar” pessoas para induzi-las ao comércio sexual; (iii) incentivar a prostituição de terceiros; (iv) prestar, procurar ou consumir serviços sexuais nos arredores de bases militares; (v) promover ou facilitar a prostituição por meio dos correios ou pelo transporte interestadual; (vi) transportar terceiros dentro do território americano com o intuito de engajar na atividade; (vii) incentivar terceiros a viajar para se prostituir; (viii) incentivar menores de 18 anos a se prostituir, etc.

Além disso, cada estado americano possui sua própria legislação no que tange ao mercado do sexo. Os estados de Nevada e Califórnia são os que possuem as leis mais emblemáticas, haja vista a divergência existente entre suas legislações. Enquanto o posicionamento deste é de criminalização total da prostituição, aquele legaliza e regulariza tal atividade.

A parte 1, título 15, capítulo 2, 647b do Código penal da Califórnia de 1962 estabelece a pena de prisão de até seis meses e/ou multa de até 1.000,00 dólares para quem se prostituir ou consumir serviços sexuais. Ademais, o Código também define o conceito de prostituição, qual seja, performar interação sexual ou ato sensual em troca de algum tipo de compensação.



Dessa forma, percebe-se que, além da prostituição autônoma e da intermediada, a considerada como “de luxo”, também é criminalizada, pois a compensação prevista pelo Código não se restringe a dinheiro, de forma que a troca de serviços sexuais por presentes também é considerada ilegal. Nesse sentido, os presentes são equiparados ao pagamento em dinheiro, demonstrando que qualquer forma de compensação é proibida.

Por outro lado, o capítulo 201 (*Crimes against public decency and good morals*) do estatuto revisado em 2015 de Nevada possui um título denominado *Pandering, prostitution and disorderly houses*, no qual ele trata sobre as leis que dizem respeito à prostituição. O § 201.354 prevê que é ilegal que qualquer pessoa engaje na prostituição ou a consuma, exceto em casas de prostituição licenciadas. Logo, percebe-se que a prostituição intermediada é legalizada no estado de Nevada, desde que seja realizada de acordo com as regras determinadas pela legislação.

O § 201.356, por sua vez, estabelece que quem for pego violando o § 201.354 será submetido a testes de Hiv/Aids, que serão custeados pelo próprio ofensor. Além disso, segundo o § 201.358, quem vender ou consumir serviços性uais após ter um resultado positivo de Hiv/Aids será preso por dois a dez anos e/ou pagará multa de até 10,000.00 dólares.

Dessa maneira, é possível observar que a postura adotada pela legislação estadunidense é de forte combate à prostituição, de forma que a referida atividade, bem como, todas as suas ramificações são criminalizadas na maioria dos estados. Nesse sentido, vale ressaltar que, em que pese Nevada tenha legalizado a prostituição de bordel, ainda é possível identificar leis combativas a tal prática, visto que todas as formas de comércio sexual não autorizadas são ilícitos penais.

Como se verá adiante, o sistema proibicionista também sofre críticas pelos juristas ao redor do globo, haja vista sua baixa eficácia no combate à venda de serviços性uais e à disseminação de doenças.

#### 4. Eficácia da criminalização

O cenário brasileiro, pautado no modelo abolicionista, enfrenta diversas problemáticas com relação à prostituição. A efetividade desse sistema legislativo – o qual criminaliza as atividades associadas à prostituição – encontra óbice na tutela dos direitos das profissionais do sexo, haja vista sua ausência da normatização, regulamentação ou vedação (Tenório, 2016).

Como visto anteriormente, a prestação de serviços性uais é uma atividade historicamente presente entre sociedades e indivíduos e, em razão das mudanças culturais ocorridas na sociedade, já foi regulada de diferentes maneiras. No Brasil, o modelo abolicionista é adotado desde 1940. Contudo, a contínua e histórica marginalização das prostitutas demonstra que o referido modelo não apresenta eficácia para respaldar os seus direitos.

Isto posto, comprehende-se que a ausência de regulamentação, na realidade, fomenta o exercício de uma prostituição mais perigosa, visto que a escassez normativa e proteção



judicial, obriga as prostitutas a exercerem a prática em estudo de forma clandestina, o que facilita sua ausência de remuneração ou, em diversas vezes, o pagamento injusto, a atuação em locais insalubres, a não garantia de pagamento e, ainda, a suscetibilidade a abusos (Levate *et al.*, 2020).

Além disso, o sistema abolicionista deixa as profissionais do sexo em um limbo jurídico, haja vista o não reconhecimento da relação de emprego entre elas e os intermediadores, mesmo a prestação de serviços sexuais sendo uma profissão legalmente reconhecida pelo Ministério público do trabalho (Romfeld, 2017).

Diante desse vácuo legislativo, os chamados terceiros agenciadores encontram uma deixa para manter estabelecimentos nos quais ocorrem a exploração sexual sem cumprir com obrigações trabalhistas ou contratuais, transformando a prostituição em lucro pessoal, visto que detêm uma porcentagem direta destes (Romfeld, 2017).

Além disso, embora a manutenção de casas de prostituição e o rufianismo sejam condutas penalmente tipificadas no Brasil, elas continuam ocorrendo, haja vista que os rufiões não se sentem ameaçados pelas penas previstas no Código, além da ausência de fiscalização efetiva (Romfeld, 2017).

Diante desse cenário Guilherme Nucci (2014 *apud* Romfeld, 2017) demonstra que 34% dos delegados de polícia que participaram de sua pesquisa empírica sobre o tema não atenderam a nenhuma ocorrência envolvendo a prostituição, haja vista que não existem muitas denúncias acerca destas situações.

Sob essa ótica, Nucci (2014) apresenta três possíveis justificativas para a ineficiência da lei penal no que tange à prostituição, quais sejam, (i) as casas de prostituição e os rufiões passam despercebidos pelo Estado; (ii) os órgãos repressores são ineficientes para descobri-los; ou (iii) trata-se de uma adequação social, haja vista a assimilação, sendo ela natural ou indiferente, por parte da sociedade com relação aos locais de prostituição e seus agenciadores.

Tal estado de ineficiência também pode ser explicado pelas palavras de Maria Lúcia Karam (1991) sobre a chamada prevenção geral negativa, para quem

a história demonstra que a função de prevenção geral negativa nunca funcionou: a ameaça, mediante normas penais, não evita a prática de delitos ou a formação de conflitos; ao contrário, eles se multiplicaram e se sofisticaram. O efeito dissuasório não se comprovou, estando, ao contrário, demonstrado que a aparição do delito não está relacionada com o número de pessoas punidas, ou com a intensidade das penas impostas (Karam, 1991: 175).

Essa percepção demonstra que apenas a tipificação – sem instrumentos que sejam capazes de causar a desestruturação social do comércio sexual – não é suficiente para evitar a perpetuação da prática desses delitos. Tal afirmativa é comprovada perante o fato de que, em que pese a criminalização estabelecida pelo Código penal, a exploração da prostituição no Brasil permanece como um mercado lucrativo e vantajoso.

Nesse ponto, insta destacar que, embora o objetivo legislativo seja diminuir a violência contra as prostitutas e controlar sanitariamente os locais onde ocorre o comércio sexual para evitar a disseminação de DSTs, o *status quo* brasileiro demonstra que os principais instrumentos utilizados foram medidas sanitárias e de repressão



policial, de forma que não ocorreu uma real integração social ou proteção das profissionais (Tenório, 2016). Logo, a simples punição da prostituição por meio de instrumentos legislativos, sem que se tenha o desenvolvimento de instrumentos que integre as profissionais do sexo no coletivo social, não é eficaz para acabar com o insalubre comércio sexual presente no Brasil.

Além disso, é importante ressaltar que nem mesmo as políticas de saúde pública e ações para o controle da transmissão de doenças foram plenamente eficazes, pois, apesar de as formas de prevenção serem atualmente mais acessíveis às prostitutas, os índices de contágio entre as profissionais do sexo ainda são 10 vezes maiores do que entre outros grupos de mulheres (Monteiro, 2015).

De acordo com um estudo realizado em 2015 pela Faculdade de ciência da saúde da Universidade de Brasília em conjunto com o Instituto de comunicação e informação científica e tecnológica em saúde da Fundação Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro, prostitutas indagadas sobre a sua percepção acerca do risco de infecção por Hiv, 4% considerou que tem grande chance de se infectar; 17,9% considerou que não possui nenhuma chance; 29,9% pouca chance; 13,8% responderam que a chance não seria grande nem pequena; e 16,5% não sabiam responder (Lima, 2015). Tais resultados demonstram o pouco acesso à informação por parte das profissionais do sexo, que sequer têm conhecimento sobre os riscos da profissão.

Isso pode ser explicado pelo fato de que apenas 4,1% das ações realizadas para o enfrentamento de infecções sexualmente transmissíveis foram destinadas às prostitutas, dentre as quais menciona-se práticas educativas e de assistência, apoio a eventos e oficinas de autoestima (Brasil, 2007). É cristalina, por conseguinte, a contradição entre a vulnerabilidade do grupo em análise e a carência de tutela do Estado brasileiro, visto que o grupo mais marginalizado no âmbito sexual é o que menos recebe respaldo governamental (Levate *et al.*, 2020).

Compreende-se, por conseguinte, que as políticas públicas que deveriam ser utilizadas como forma de enfrentamento imparcial às doenças sexualmente transmissíveis são revestidas de preconceitos e estigmas, visto que a população que mais necessita de sua assistência é a menos abarcada.

Outra problemática decorrente da insuficiência legislativa brasileira é a não diferenciação típica entre prostituição e exploração sexual. O capítulo V do Código penal, *Do lenocínio e do tráfico de pessoas para fins de prostituição ou outras formas de exploração sexual*, é intitulado em completa desconsideração ao fato de que serviços sexuais podem não estar atrelados à exploração sexual de fato, de forma a generalizar ambos os termos, inviabilizando a identificação e diferenciação dos casos que exploram a vulnerabilidade das profissionais do sexo (Levate, *et al.*, 2020).

Diante da necessidade de diferenciar os termos prostituição e exploração sexual – situação que varia conforme a autonomia da profissional do sexo em escolher se submeter ou não à prática de prestação de serviços性uais – cabe mencionar o projeto de lei n.4.211/2012 que, baseado no modelo regulacionista adotado por Países como Alemanha e Holanda, tem como objetivo regulamentar a prostituição individual e a intermediada.



Denominado *lei Gabriela Leite*, o projeto de lei torna juridicamente exigível – pessoal e intransferivelmente – o pagamento por serviços sexuais prestados, além de manter a criminalização da exploração sexual, constituindo, portanto, a diferença jurídica e legislativa entre as duas hipóteses (Guimarães, 2014).

Segundo o projeto de lei, configuram situações de exploração sexual (i) a retenção/apropriação mais de 50% do rendimento da prestação do serviço por um terceiro agenciador; (ii) o não pagamento do serviço sexual contratado; e (iii) o ato de forçar alguém a praticar a prostituição mediante grave ameaça ou violência.

Vale ressaltar que, de acordo com Cláudia Guimarães (2014), o intuito do projeto de lei é

tirar os profissionais do sexo do submundo, trazendo-os para o campo da licitude e garantindo-lhes a dignidade inerente a todos os seres humanos e tipificar exploração sexual, diferindo-a do instituto da prostituição, a fim de combater o crime, principalmente contra crianças e adolescentes (Guimarães, 2014: 16).

Outro projeto de lei que exige análise é o n.377/2011, mencionado anteriormente, que tem como objetivo inserir no Código penal a tipificação da contratação do serviço sexual, pautando-se na integridade sexual como um bem indisponível da pessoa humana. Nessa lógica, seria impossível considerá-lo como um objeto passível de uma relação de consumo que visa uma determinada remuneração.

Ademais, o consumo sexual corrobora com diversas outras práticas lesivas à sociedade, tais quais o crime organizado, lesões corporais, violência sexual, exploração sexual de crianças e adolescentes e, também, o tráfico de drogas. O projeto em tela, inspirado no modelo abolicionista sueco, parte do pressuposto de que a necessidade de exercer a prostituição como forma de geração de renda é decorre das circunstâncias sociais e econômicas nas quais a profissional se encontra (Romfeld, 2017).

Todavia, embora o projeto apresente boas perspectivas, importar legislações estrangeiras é uma medida que exige cuidado, sendo necessário analisar se (i) a legislação funciona no País de origem; (ii) a legislação está sendo integral e devidamente importada; e (iii) as condições econômicas, sociais e culturais dos dois Países permitem que o funcionamento ocorra de forma parecida (Kingston, Thomas, 2018).

Ademais, insta ressaltar que estudos acerca da criminalização do consumo da prostituição demonstram que tal medida teria o mesmo efeito que a criminalização da própria atividade (Krüsi *et al.*, 2014), haja vista que mantém as prostitutas em situações de clandestinidade e, consequentemente, de perigo.

O modelo proibicionista, adotado principalmente pelos Estados Unidos da América, enseja muitas críticas, pois é insuficiente para erradicar a prostituição, ao mesmo tempo em que não evita a disseminação de doenças sexualmente transmissíveis.

No que tange especificamente ao modelo de criminalização do consumo, insta frisar que ele impede que as prostitutas possam fazer negociações em lugares seguros e movimentados antes de adentrar nos carros dos clientes, pois eles precisam se esconder antes que sejam pegos pelos policiais. Dessa forma, as profissionais perdem a oportunidade de impor suas necessidades e exigências, como o preço, tipos de serviços



e o uso de preservativos (Krüsi, 2014), visto que ao entrarem nos veículos a segurança para negociar e barganhar diminui consideravelmente.

Além disso, para fugir da fiscalização policial, as prostitutas são obrigadas a frequentar lugares mais afastados, de forma que elas possuem menor rede de apoio caso sejam vítimas de estupro, roubo ou outros crimes, já que não têm a quem pedir socorro (Kingston, Thomas, 2018).

Insta ressaltar, ainda, que a criminalização faz com que a demanda diminua. Logo, as profissionais do sexo que continuam trabalhando têm menor liberdade para escolher qual serviço prestar e qual cliente atender, pois precisam continuar se sustentando. Assim, passam a aceitar ofertas mais perigosas que anteriormente seriam rejeitadas e se expor a situações adversas (Krüsi, 2014).

Assim, percebe-se que é fundamental analisar todas as possíveis contraindicações para a criminalização de uma atividade, visto que essa atitude pode gerar consequências negativas e um efeito reverso, de forma a piorar a situação atual.

## 5. Conclusão

O presente trabalho pretendeu refletir se a estratégia adotada pelos Países que se utilizam dos sistemas abolicionista e proibicionista de criminalizar a prostituição, seu consumo e as atividades relacionadas a ela possui a esperada eficácia no combate à disseminação de doenças e na proteção às prostitutas.

Para isso, foi realizado um breve esboço histórico acerca da realidade da prostituição em alguns Países. Examinaram-se os contornos atuais da prostituição, de forma a entender como ela se demonstra, como é enxergada e tratada em alguns Paises na contemporaneidade, por meio da análise dos sistemas legislativos abolicionista e proibicionista.

Dessa forma, a criminalização da prostituição, das atividades vinculadas a ela e do consumo do comércio sexual foram os três pontos de reflexão com relação à viabilidade das políticas de criminalização.

Foi possível perceber que a simples criminalização não é suficiente para realmente coibir e erradicar o comércio sexual, haja vista a ausência de efetividade legislativa e fiscalizatória para desestruturar o comércio sexual e as casas de prostituição.

Ambos os sistemas sofrem críticas fundamentadas com base em suas falhas, haja vista o efeito reverso causado pela estratégia da criminalização. Identificou-se que, em cenários nos quais a prestação e a compra de serviços sexuais são ilegais, é mais provável que doenças sexualmente transmissíveis se disseminem e que mulheres sejam submetidas a situações de risco.

Pode-se talvez deduzir que a criminalização desacompanhada de outras medidas é ineficaz, devendo o ordenamento jurídico se utilizar de formas capazes de aproximar as vítimas da prostituição, auxiliando-as por meio da criação: a) de políticas de saúde pública para reduzir os índices de doenças sexualmente transmissíveis; b) de programas sociais que concedam às profissionais do sexo outras oportunidades socio-profissionais;



c) de programas socioeconômicos e habitacionais adequados para escapar deste círculo vicioso, nos casos de exploração por organizações criminosas.

E para não intervir apenas nos sintomas, estabelecer programas de formação socioeducativa adequados que promovam relações de gênero serenas e, principalmente nos homens, desenvolvam uma formação humana e social que os afastam do sexo pago e mercantilizado.

### Referências bibliográficas / References

- Altalex, *Anche gli introiti della prostituzione sono assoggettati a Iva*, 2011, em <https://www.altalex.com/documents/news/2011/07/25/anche-gli-introiti-da-prostitutione-sono-assoggettati-a-iva>, acesso em: 26 de maio de 2022.
- Altalex, *Legge Merlin*, Legge 20/02/1958 n.75, em <https://www.altalex.com/documents/leggi/2013/10/24/legge-merlin>, acesso em 26 de maio de 2022.
- Altalex, *Redditi, accertamento fiscale, attività di prostituzione, tassazione, legittimità*, 2010, em <https://www.altalex.com/documents/massimario/2010/11/02/redditi-accerta-mento-fiscale-attività-di-prostitutione-tassazione-legittimità>, acesso em 26 de maio de 2022.
- Bernstein E., *O significado da compra: desejo, demanda e o comércio do sexo*, «Cadernos Pagu», 31, 2008, pp.315-362.
- Bittencourt C.R., *Código penal comentado*, Saraiva Educação, São Paulo, 2019.
- Borba M.E.A.G.F., *Além do sexo. Realidade da prostituição no Brasil*, Editora Vieira, Goiânia, 2021.
- California, *The Penal Code of California*, 1872, em [https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes\\_displayText.xhtml?lawCode=PEN&division=&title=&part=&chapter=&article=](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=PEN&division=&title=&part=&chapter=&article=), acesso 11 setembro 2021.
- Câmara dos deputados, *Proposta pune quem paga por serviços sexuais*, 2011, em <https://www.camara.leg.br/noticias/214955-proposta-pune-quem-paga-por-servicos-sexuais/>, acesso em 26 de maio de 2022.
- Ceccarelli P.R., *Prostituição, corpo como mercadoria*, «Mente & Cérebro - Sexo», 4, ed. esp., 2008, pp.1-14.
- Crescenti M., *Projeto de ‘ilha’ da prostituição causa polêmica em Roma*, Bbc News, 2015, em [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150210\\_ilha\\_prostituicao\\_roma\\_mc\\_rm](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150210_ilha_prostituicao_roma_mc_rm), acesso em 19 mai. 2022.
- Di Ronco A., *Disorderly or Simply Ugly? Representations of the Local Regulation of Street Prostitution in the Italian Press and their Policy Implications*, «International Journal of Law, Crime and Justice», 52, 2017, pp.10-22.
- Estefam A., *Homossexualidade, prostituição e estupro: um estudo à luz da dignidade humana*, Editora Saraiva, São Paulo, 2016.
- Faria M.G.S., *A prostituição no Brasil no século XXI. Razões para sua regulamentação*, pós-graduação em direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, em <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9612>, acesso em 9 setembro 2021.



- Fondation Scelles, *4th Global Report. Prostitution: Exploitation, Persecution, Repression*, Ed. Economica, Paris, 2016.
- Fondation Scelles, *5th Global Report. Prostitution: New Challenges, New Answers*. Fondation Scelles, Paris, 2019.
- Guimarães C.M.R.N., *Prostituição no Brasil e no direito comparado. Nulidade do contrato de prestação de serviços sexuais e o retorno das partes ao status quo ante*, in Fiúza C., Rodrigues Júnior O. Carvalho Neto F. (org.), *Direito civil I*, Conpedi, Florianópolis, 2014, pp.22-51.
- IstoÉ Gente, *Plataforma brasileira. Privacy atrai cada vez mais celebridades e influenciadores*, abr. 2021, disponível em <https://istoe.com.br/plataforma-brasileira-privacy-atrae-cada-vez-mais-celebridades-e-influenciadores/>, acesso em 28 maio 2022.
- Karam M.L., *De crimes, penais e fantasias*, Luam, Niterói, 1991.
- Kingston S., Thomas T., *No Model in Practice. A ‘Nordic Model’ to Respond to Prostitution?*, «Crime, Law and Social Change», 71(4), 2018, pp.423-439.
- Krüsi A., Pacey K., Taylor C., Chettiar J., Allan S., Bennet D., Montaner J., Kerr T., Shannon K., *Criminalisation of Clients. Reproducing Vulnerabilities for Violence and Poor Health among Street-Based Sex Workers in Canada. A Qualitative Study*, «Bmj Open», 4(6), 2014, pp.1-10, em <https://bmjopen.bmjjournals.com/content/4/6/e005191>, acesso em 06 setembro 2021.
- Levate L.G., Miranda R.H.G.F.C., Maciel G.C.C.R., *Direito a prostituição. A não regulamentação da atividade como violação permanente de direitos fundamentais*, «Dom Helder Revista de Direito», 3(7), 2020, pp.205-229.
- Lima F.S.S., *Violência contra as mulheres trabalhadoras do sexo e vulnerabilidade ao Hiv/Aids em 10 cidades brasileiras*, tese de doutorado em Ciências da saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2015, em [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21001/1/2016\\_FranciscaSuelidaSilvaLima.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21001/1/2016_FranciscaSuelidaSilvaLima.pdf), acesso em 28 maio 2022.
- Ministério da saúde, Brasil, *Departamento de Dst, Aids e hepatites virais, direitos humanos, risco e vulnerabilidade. Plano integrado de enfrentamento da feminização da Aids e outras Dst*, 2007, em [https://bvsms.saude.gov.br/bvpublicacoes/plano\\_integrado\\_enfrentamento\\_feminizacao\\_aids\\_dst.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvpublicacoes/plano_integrado_enfrentamento_feminizacao_aids_dst.pdf), acesso em 9 setembro 2021.
- Monteiro S., Villela W., *Gênero, estigma e saúde. Reflexões a partir da prostituição, do aborto e do Hiv/Aids entre mulheres*, «Epidemiologia e Serviços de Saúde», 24(3), 2015, pp.531-540.
- Nevada, *Nevada Revised Statutes*, em <https://www.leg.state.nv.us/nrs/>, acesso em 12 setembro 2021.
- Nucci G.S., *Código penal comentado*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2021.
- Nucci G.S., *Prostituição, lenocínio e tráfico de pessoas: aspectos constitucionais e penais*, RT, São Paulo, 2014, apud Romfeld V.S., *Criminalizar, abolir ou legalizar? Explorando as possibilidades de enquadramento jurídico da prostituição no Brasil*, «Revista Brasileira de Ciências Criminais», 25(138), 2017, pp.305-340.



- Pereira A.M.S., Vianna T., *A inconstitucionalidade da criminalização do lenocínio no Brasil*, «Revista Brasileira de Ciências Criminais», 161, 2019, pp.279-308.
- Romfeld V.S., *Criminalizar, abolir ou legalizar? Explorando as possibilidades de enquadramento jurídico da prostituição no Brasil*, «Revista Brasileira de Ciências Criminais», 25(138), 2017, pp.305-340.
- Sverige, *The Swedish Criminal Code, 700Brottsbalken*, 1962/1965, em <https://www.government.se/49f391/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5eab03/the-wedish-criminal-code.pdf>, acesso em 9 setembro 2021.
- Tenório A.M.B., *A possibilidade de regulamentação da prostituição e seus efeitos no direito do trabalho em ordenamentos jurídicos abolicionistas: um estudo de direito comparado*, dissertação mestrado em direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016, em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/42883>, acesso em 9 setembro 2021.
- United States of America, *United States Code*, em <https://uscode.house.gov/>, acesso em 11 setembro 2021.

Recebido: 08/01/2022

Aceitado: 27/06/2022



## Note, commenti, dibattiti, conversazioni

*I contributi ospitati in questa sezione vogliono essere tangibile e praticata espressione di dialogo interdisciplinare e interculturale, che sa avvalersi di approcci differenziati e divergenti*

### Vaccino per tutti. Una nave ospedale fra i *ribeirinhos* del Rio delle Amazzoni

*Giampiero Viezzoli\**

#### **Abstract**

The author illustrates a humanitarian intervention carried out in the Amazon in support of river populations, *ribeirinhos*, who are very vulnerable in health terms. It highlights the contribution offered by a hospital ship, especially in conjunction with the Covid-19 pandemic and thanks also to the international initiative *A vaccine for all #daretocare*.

**Keywords:** Amazon, hospital-ship, *ribeirinhos*, pandemic, vaccine for all

El autor ilustra una intervención humanitaria realizada en la Amazonía en apoyo de las poblaciones ribereñas, *ribeirinhos*, que son muy vulnerables en términos de salud. Destaca el aporte que ofrece un buque hospital, especialmente en conjunto con la pandemia del Covid-19 y gracias también a la iniciativa internacional *A vaccine for all #daretocare*.

**Palabras clave:** Amazonia, barco-hospital, *ribeirinhos*, pandemia, vacuna para todos

L'autore illustra un intervento umanitario realizzato in Amazzonia a sostegno delle popolazioni fluviali, *ribeirinhos*, molto vulnerabili in termini sanitari. Evidenzia il contributo offerto da una nave ospedale in concomitanza soprattutto della pandemia da Covid-19 e grazie anche all'iniziativa internazionale *A vaccine for all #daretocare*.

**Parole chiave:** Amazzonia, nave-ospedale, *ribeirinhos*, pandemia, vaccino per tutti

#### **1. Una barca ospedale per il Rio delle Amazzoni**

Un significativo strumento di solidarietà si è realizzato lungo il corso del Rio delle Amazzoni, in corrispondenza della sua parte centrale (Pará, Brasile) e proprio nel tempo della pandemia da Covid-19. Nell'estate del 2019, infatti, è stata varata una nuova nave ospedale che ha preso immediatamente servizio per sostenere, con le strumentazioni mediche e la profilassi anti epidemica, le popolazioni rivierasche indigene del bacino fluviale equatoriale, da sempre prive di adeguata assistenza medica.

---

\* Università degli studi di Trieste (Italia); e-mail: giampieroviezzoli@gmail.com.

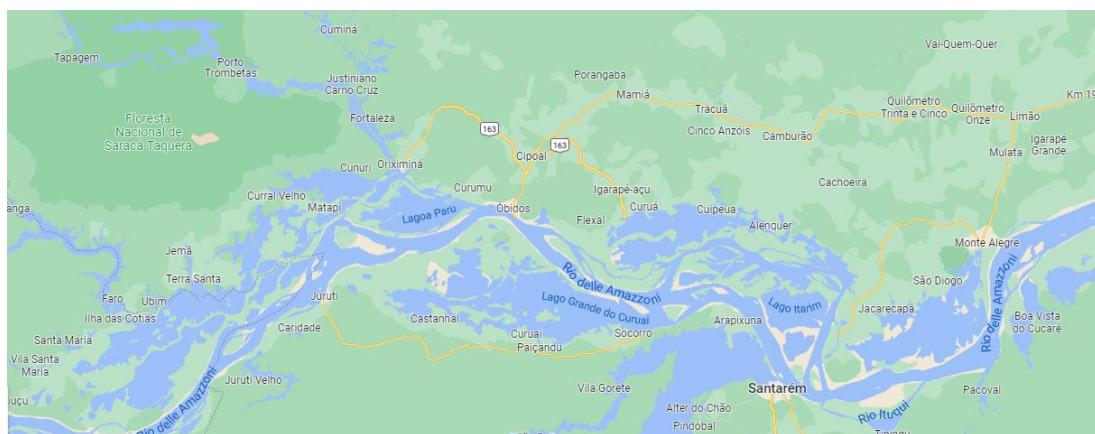


L’ispirazione per questa iniziativa nasce nel 2013 quando papa Francesco, durante la visita ad una struttura sanitaria francescana nel suo viaggio in Brasile, in concomitanza alla Giornata mondiale della gioventù, chiese ai religiosi se fossero presenti anche tra le popolazioni vulnerabili dell’Amazzonia. Il responsabile, fra’ Francisco Belotti, rispose di no e il Pontefice subito replicò: «Allora dovete andarci».

L’Associazione francescana Fraternidade São Francisco de Assis na Providência de Deus costituita da religiosi e laici, ha quindi, dapprima recuperato, ripristinandoli, due ospedali a Juruti e Óbidos (Pará, Brasile) ed in seguito, comprendendo che la popolazione residente sulle rive del fiume aveva notevoli difficoltà per raggiungere gli ospedali per le vie di terra, iniziò a pensare ad un servizio navale fluviale. Informato di ciò il pontefice approvò subito l’iniziativa e, successivamente, donò all’imbarcazione, ancora in fase di costruzione, un ecografo e quattro respiratori polmonari.

La nave è stata poi costruita nel cantiere Inace di Fortaleza, nel Ceará, e la sua costruzione è stata gestita dalla Società di gestione dei progetti navali, Emgepron.

*Fotografia - Area di operatività della nave ospedale lungo il Rio delle Amazzoni, con base nel centro della città e della diocesi di Óbidos, nei pressi di Santarém (Pará)*



Fonte: Associação e fraternidade São Francisco de Assis na Providência de Deus, Óbidos (Pará, Brasile).

La costruzione dell’imbarcazione è iniziata nel gennaio 2018. Lunga 32 metri per 8 metri di larghezza, è stata dotata di un centro chirurgico completo, da una sala di recupero post-anestetico, un’infermeria, una farmacia, il laboratorio biomedico, gli studi ginecologici, oculistici, dentistici e di uso generale, nonché varie sale di radiografia, mammografia, ultrasonografia, vaccinazione, sterilizzazione, medicazione, nebulizzazione e dei test ergometrici, oltre a cabine per 30 persone, la cucina con la sala da pranzo, una biblioteca, la centralina del gas medicinale ed una lavanderia ospedaliera.



Nel agosto 2019, subito dopo il varo, la nave ha svolto il suo primo viaggio con la cerimonia ufficiale di inaugurazione nel porto di Belém, assumendo il nome di Papa Francesco. Lo stesso papa, infatti, ha inviato ai partecipanti all'inaugurazione una lettera in cui ha ricordato come la Chiesa sia chiamata oggi «ad essere un “ospedale da campo”, accogliendo tutti, senza distinzioni di razza o condizioni sociali».

La zona di operatività della nave si situa nel pieno della foresta amazzonica e dello stesso Rio delle Amazzoni, dove il fiume compie un'ampia ansa e allaga vasti territori circostanti costituendo enormi bacini lacustri come il Paru, lo Itandéua e il Gran lago do Curuai, nella mesoregione della Baixo Amazonas, nello stato brasiliano del Pará. Le località nelle quali il nuovo barco hospital Papa Francesco fornisce i servizi di assistenza sanitaria sono principalmente quelle di Alenquer, Almerim, Belterra, Curruá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa, come pure molti altri centri minori di comunità fluviali, dove risiedono nell'insieme circa 700.000 persone.

## 2. L'emergenza pandemica

L'epidemia da Covid-19 colpisce il Brasile al pari del resto del mondo, anzi i dati odierni (aprile 2022) dicono che con quasi 11,8 milioni di casi e oltre 288mila morti, il Brasile dopo due anni di pandemia, è il secondo Paese più colpito al mondo dopo gli Usa. Oltre 1,7 milioni di contagiati e 41mila vittime sono registrate nella sola Amazzonia brasiliana e risultano certamente dati sottostimati, per la notevole carenza dei test diagnostici effettuati nell'enormità dell'aerea considerata.

Parte così, nel 2019, una vasta campagna di sensibilizzazione internazionale denominata *A vaccine for all #daretocare* che vede coinvolte oltre una quarantina di associazioni internazionali (<https://www.avaccineforall.org/>).

L'iniziativa intende contribuire, seppur con una piccola goccia, a colmare il divario esistente tra Paesi ricchi e Paesi poveri per quanto riguarda la somministrazione del vaccino antivirale, anche se, chiaramente, si può trattare soltanto di un'azione-simbolo, della classica goccia nell'oceano, di fronte all'enormità dei bisogni mondiali in questo campo.

Ben presto quindi, assieme alla citata Associação São Francisco de Assis na Providéncia de Deus (Pará, Brasile), che gestisce direttamente la barca ospedale, viene iniziata una stretta collaborazione a sostegno delle comunità più isolate dell'Amazzonia. Si acquistano vaccini (in base alle evoluzioni della normativa brasiliana), e si confezionano dei kit Covid per l'igiene e la prevenzione dal virus, i materiali di protezione e per l'assistenza alle cure durante e dopo la malattia, gli aiuti alimentari e quelli medicali di base per le popolazioni indigene residenti lungo le rive del Rio delle Amazzoni.

Un'azione di solidarietà finalizzata a far riconoscere il vaccino quale bene comune delle comunità e un progetto di solidarietà concreta per chi nel mondo non ha accesso garantito all'assistenza sanitaria in tempi di Covid. Il progetto oltre alle



attività di assistenza medica e alle azioni di orientamento e sensibilizzazione sull’igiene personale e distanziamento sociale, consegna ai residenti le confezioni di protezione ed igiene (kit) contenenti le mascherine, la gelatina a base di alcol, i disinfettanti, il sapone ed altri beni per la cura e l’igiene.

Viene fornito, inoltre, il fondamentale vestiario di protezione per gli operatori dedicati all’assistenza e alle visite alle comunità fluviali.

Il costo di un kit è stato di circa € 15,10.

Il correlato programma di aiuto e sostegno alle famiglie più vulnerabili dei *ribeirinhos* è consistito nella distribuzione di cesti con alimenti di base e beni di prima necessità contenenti riso, olio vegetale, fagioli, zucchero, pasta, latte in polvere, farine, sale, caffè ed altri alimenti, beni per l’igiene personale e la disinfezione. Il costo medio di ogni cesto di aiuti diversi è stato di circa € 17,30 con particolare attenzione a seguire le necessità individuate congiuntamente con i leader locali e i referenti sociali delle comunità.

Il costo del progetto è stato interamente coperto con le donazioni dei privati e degli organismi collaborativi partecipanti.

La nave ospedale compie missioni di circa 10-15 giorni compresi i viaggi di andata e ritorno. Al rientro, la nave sosta circa una settimana per il riposo e il ricambio dello staff, e per imbarcare i rifornimenti necessari a ripartire. Ad oggi, le missioni stanno per raggiungere la cinquantina, effettuate temporalmente nel corso degli ormai più di due anni pandemici (32 mesi da agosto 2019).

La campagna vaccinale ha, inoltre, comportato presupposti culturali molto marcati. Promossa da un partenariato internazionale di movimenti, organizzazioni e centri di ricerca, ha sviluppato l’idea forte della “internazionalizzazione dei vaccini”, laddove la pandemia da Covi-19 ha pienamente confermato, una volta di più, quanto ampio sia il divario fra i popoli anche nel settore medico e sanitario.

La campagna *A vaccine for all* ha promosso, infatti, azioni proattive in favore delle nazioni rimaste al di fuori delle varie forme di cura, stimolando altresì i Governi a praticare l’internazionalismo dei vaccini, che è l’opposto di un chiuso nazionalismo, che non potrà mai sconfiggere il virus da solo.

L’obiettivo è che ogni persona del pianeta possa avere accesso ai vaccini in modo universale, equo, gratuito, veloce. L’accesso ai vaccini tra i cittadini dei Paesi ad alto reddito è in rapporto di una persona vaccinata su quattro, mentre nel Sud del mondo il rapporto è di soltanto una persona vaccinata su 500, spesso equivalente soltanto a l’uno per cento della loro popolazione.



Foto 2 - Distribuzione di kit anti-Covid e di aiuti alimentari alla popolazione rivierasca



Fonte: *Associação e fraternidade São Francisco de Assis na Providência de Deus, Óbidos (Pará, Brasile)*.

Questo dato esprime bene l'enorme divario esistente, i vistosi margini di miglioramento della capacità di intervenire insieme ai Paesi poveri in questo settore e quanto ancora la comunità internazionale sia lontana dall'assumersi questa responsabilità. «Vogliamo lo sviluppo della capacità di produzione e distribuzione dei vaccini anche nei Paesi poveri del mondo» si legge nel Manifesto dell'iniziativa, ed ancora: «la comunità internazionale deve assumersi questa responsabilità politica anche stringendo accordi con le imprese farmaceutiche per assicurare contratti con quantità e prezzi più generosi per i Paesi poveri» ([www.avaccineforall.org/il-manifesto/](http://www.avaccineforall.org/il-manifesto/)).

### 3. L'alluvione del 2021

L'intero progetto ha dovuto però subire un fatale momento di arresto in corrispondenza delle interminabili piogge e violenti uragani abbattutisi sull'Amazzonia, nei primi mesi del 2021, tanto che al 1° giugno il livello dell'acqua si era alzato di 30 metri, cifra record mai registrata in precedenza. Le inondazioni hanno messo a dura prova la sopravvivenza delle comunità, già estremamente isolate e vulnerabili, che vivono lungo il fiume. In poche settimane queste popolazioni hanno avuto le abitazioni inondate dalle acque, perduto le barche e le reti per la pesca, strumenti essenziali per il loro sostentamento, i pozzi d'acqua potabile sono risultati inquinati dal fango e inservibili, creando quindi anche necessità di rifornimento idrico.



La popolazione colpita ha trovato rifugio da amici e parenti in zone più interne e collinari, aumentando però la densità abitativa dei luoghi di rifugio e aumentando così anche il rischio di contagio e diffusione della pandemia, in particolar modo fra i giovani.

Non appena il livello delle acque è iniziato a scendere, tra la metà e la fine di giugno, è stata possibile la ripresa dei viaggi della barca ospedale. Ogni missione ha portato alle comunità i prodotti di prima necessità, come alimenti, acqua potabile, prodotti per l'igiene, prodotti per l'infanzia e medicinali. L'assistenza sanitaria si è basata sulla realizzazione di *triage* per identificare i possibili contagi da Covid-19 o da altre malattie, conseguenza delle condizioni igieniche precarie scaturite dalle inondazioni.

Durante gli incontri con la popolazione locale è stata fondamentale l'attività di sensibilizzazione sull'uso delle mascherine e disinfettanti, nonché sui comportamenti per una corretta igiene e distanziamento sociale.

La mobilitazione sanitaria del *barco hospital* ha richiamato l'attenzione delle autorità sulla necessità di far arrivare sollecitamente il vaccino a questa popolazione così provata e vulnerabile, soprattutto in relazione alla possibilità di diffusione delle nuove varianti di Covid-19.

Oggi, infatti, non è ancora possibile per i privati acquisire autonomamente i vaccini, ma in base agli accordi specifici raggiunti con il Sistema unico sanitario brasiliano (Sus), si possono effettuare le vaccinazioni soltanto con le dosi fornite dal Governo.

A questa popolazione così colpita, dalla pandemia e dalle inondazioni, è risultato fondamentale il supporto psicologico, spirituale e fraterno, delle missioni della nave ospedale "Papa Francesco" che hanno rinnovato in loro la speranza nel futuro. È stato importante, per quanti abituati a vivere così isolati, avere la certezza che in questo momento non sono soli e che da diverse parti del mondo ci sono persone disposte a sostenere le loro comunità, in un passaggio tanto critico della loro storia.

Molto significativo, a tal proposito, il testo di uno studente, Geone Angioli Ferreira, premiato in un concorso letterario, relativo a quando si trovava casualmente in navigazione lungo il fiume nel post alluvione.

Durante la grande inondazione, che si è verificata in tutta l'*Amazonas*, ho assistito a una delle scene più commoventi della mia vita. Ero partito per recarmi nella capitale Manaus per partecipare a un congresso di studenti universitari. Fino a quel punto, niente di che. La barca ha seguito la sua rotta normale. Piegando di qua e di là, rallentando e aumentando la sua velocità a secondo del percorso. Improvvisamente è successo qualcosa!

Tutti i passeggeri si alzarono dalle loro amache per seguire quel fenomeno inaspettato. Natura e uomo in comunione. Una scena divina. Il sole si stava già preparando a riposare e rifletteva bellissimi fili di magia attraverso il fiume. Fu allora che il primo puntino apparve all'orizzonte, poi un altro e un altro ancora e molti altri. Centinaia di loro! Erano bambini, donne, giovani e adulti che si avvicinavano alla barca in piccole canoe per chiedere l'elemosina. Era la ricerca della sopravvivenza, dato che l'inondazione aveva spazzato via tutto ciò che avevano coltivato. Le canoe si sono messe davanti alle barche per aspettare le donazioni dei passeggeri che, per solidarietà, hanno gettato nelle acque del Rio delle Amazzoni sacchetti di mele, cracker, formaggio, prosciutto, arance, pane, sardine in scatola, dolci, tutto ciò che poteva essere mangiato immediatamente.

Era bello e triste allo stesso tempo. Sembrava un Paese devastato dalla guerra che riceveva aiuti umanitari internazionali. Era pietoso vedere il bestiame magro in cima alle *marombas* (tronchi d'albero) senza sapere dove andare e cosa mangiare. Assorbito nei miei pensieri, sono



rimasto sorpreso quando ho ricevuto una pacca sulla schiena. Era un compagno di viaggio che mi osservava. Mi ha detto: – Non dispiacerti troppo per queste persone! Il governo ha già dato loro un’indennità giornaliera, cesti alimentari e un’indennità di malattia. Cosa vogliono di più?

Mi sono detto: – Solo vivere!

#### 4. Ripresa delle attività e bilancio operativo

Piace ricordare, infine, l’attività più che biennale della nave, traendo le informazioni da un apposito rapporto del Governo brasiliano, Ministero pubblico del lavoro, datato i primi giorni di dicembre 2021.

In esso si afferma che la nave ospedale “Papa Francisco” ha completato due anni di attività con un bilancio di 37 spedizioni e più di 150.000 cure mediche eseguite nelle comunità fluviali della regione della Bassa Amazzonia, con una popolazione statisticamente ufficiale di 675.000 abitanti.

Foto 3 - Una squadra di medici, infermieri e volontari nell’attività anti-Covid con la nave ospedale



Fonte: Associação e fraternidade São Francisco de Assis na Providência de Deus, Óbidos (Pará, Brasile).

Secondo i dati del Ministero, nei 24 mesi di attività, l’ospedale fluviale ha fornito assistenza medica gratuita alle comunità delle città di Óbidos, Almerim, Aveiro, Porto de Móz, Itaituba, Santarém, Faro, Juruti, Oriximiná, Monte Alegre, Prainha, Curuá, Terra Santa e Alenquer.



In generale sono stati effettuati 38.000 consulti, 52.000 test diagnostici, 6.000 procedure odontoiatriche, 1.500 interventi chirurgici di bassa e media complessità (incluso il parto), 20.000 medicine distribuite, oltre all'assistenza sociale fornita a migliaia di persone che vivono in condizioni di estrema povertà, con più di 25.000 pasti serviti. Durante la pandemia, il team dell'ospedale-barca ha anche dato la priorità alla prevenzione e al trattamento del Covid-19, con migliaia di vaccinazioni.

Recentemente il procuratore Ronaldo Lira, autorevole rappresentante del Ministero pubblico del lavoro ha dichiarato:

La performance della barca in questi due anni è stata fondamentale per la salute pubblica dello Stato, soprattutto per la lotta contro il Covid-19. Ovunque questa barca andasse, venivano distribuiti salute, cibo, medicine e amore. Questo dimostra che se ognuno di noi fa soltanto un po', possiamo cambiare la vita delle persone. I risultati ottenuti dal progetto sono un motivo di grande orgoglio.

Anche il rappresentante della Fraternità, fra' Francisco Belotti, citando il fondatore dell'ordine francescano, San Francesco d'Assisi, ha confermato che

abbiamo incrociato persone che hanno avuto la stessa convergenza di sforzi. Come il Rio delle Amazzoni ha i suoi affluenti, la nave-ospedale Papa Francesco è il frutto della confluenza del lavoro di decine di persone, che hanno iniziato facendo dapprima ciò che era necessario fare, poi ciò che era possibile fare, e infine hanno fatto diventare realtà ciò che era impossibile.

L'ultima missione della nave che ci è stato possibile registrare, attraverso i rapporti ufficiali, si è svolta a fine marzo 2022, presso le comunità della regione del Tapará Grande nell'area di Santarem. La missione ha coperto 11 comunità principali più altre minori dei dintorni, effettuando oltre 8.300 visite, esami, consegne di farmaci, vaccinazioni, interventi chirurgici, ricoveri, consultazioni e cure dentistiche. Sono stati eseguiti 3.695 esami di laboratorio e *imaging* in ecografia, mammografia, raggi X ed elettrocardiogramma, esami oftalmologici e ginecologici.

Per i molti abitanti del fiume che provengono da comunità lontane, e spesso arrivano all'alba, vengono serviti i pasti all'ora di pranzo, si distribuiscono quindi mediamente alcune migliaia di pasti nel corso di un'unica missione.

Di tutte queste attività si occupano sistematicamente i volontari medici, dentisti e infermieri, con il supporto della Segreteria sanitaria municipale delle città principali di Santarem/Tapará e Óbidos. Tutte le attività della barca ospedale si sono svolte in collaborazione con il Ministero brasiliano del lavoro, la Segreteria della salute dello stato del Pará, oltre naturalmente alla diocesi di Óbidos e grazie al coordinamento dei religiosi e volontari laici della missione francescana na Providência de Deus, e ai contributi dei molti altri sostenitori brasiliani e internazionali.



## 5. Prospettive future

Per quanto riguarda la campagna *A vaccine for all*, considerato l'eccellente risultato scaturito dall'impegno nel Brasile amazzonico, i promotori hanno ritenuto di aprire un secondo fronte nelle regioni tra le più marginali dell'India meridionale.

È così iniziata la distribuzione del vaccino per il Covid-19 nello stato del Tamil Nadu, presso le comunità rurali ancora fortemente escluse dalla campagna vaccinale, sia per le proprie condizioni di povertà, sia per la mancata sensibilizzazione sull'importanza della vaccinazione. Nella prima fase sono stati visitati numerosi villaggi, nei quali si sono raccolte le informazioni di base proprio per identificare ed intervenire nelle situazioni più difficili. Inoltre, si è proceduto con l'elaborazione e distribuzione di materiali specifici per riuscire a sensibilizzare le comunità ad adottare idonei comportamenti per la prevenzione pandemica, primo fra tutti la somministrazione del vaccino contro il virus.

La domanda di vaccinazioni è così cresciuta, soprattutto richiesta dalle persone sopra i 60 anni di età per ottenere la prima dose precauzionale, per questo Shanti Ashram, Gandhian center for development, organizzazione locale referente per il progetto, ha avviato simultaneamente diverse cliniche di vaccinazione che hanno permesso di immunizzare finora migliaia di persone, in collaborazione con le autorità sanitarie locali. L'impegno odierno di *A vaccine for all* si estende quindi anche al sostegno diretto a queste attività nel Tamil Nadu, coordinato dalla citata associazione indiana con sede a Coimbatore, una delle principali città dello stato tamil.

Per quanto riguarda invece l'impegno sanitario fluviale nel *Baixo Amazonas*, l'ottima *learned lesson* impartita dal *barco hospital* ha insegnato molte cose, tanto alla fraternità francescana promotrice dell'iniziativa, quanto alle autorità sanitarie brasiliene che, infatti, stanno ora programmando altri interventi similari con due nuove unità navali. L'impatto positivo della nave-ospedale Papa Francesco che in due anni ha svolto, come detto, oltre 150.000 interventi medici di tutti i tipi, ha mostrato la necessità di espandere l'offerta di servizi sanitari alle comunità fluviali della Bassa Amazzonia, facendo nascere l'idea di costruire una nuova nave che è stata subito concordemente denominata São João Paulo II.

Con investimenti pubblici, l'idea è divenuta realtà, e dopo il varo della nave intitolata a Giovanni Paolo II questa ha iniziato le sue attività verso la fine di ottobre 2020. L'imbarcazione è di maggiori dimensioni rispetto alla precedente, potendo contare su una lunghezza di 48 metri ed un'altezza di ben quattro piani.

Viene inoltre prevista, la costruzione di una terza imbarcazione, sempre in virtù dei finanziamenti concessi dal Ministero pubblico del lavoro, che dovrebbero condurre alla costruzione di una nuova nave ospedale che sarà intitolata a São João XXIII, papa Giovanni XXIII. Con questa ulteriore costruzione si potranno servire anche le popolazioni rivierasche, le comunità *quilombolas* e *ribeirinhos*, che avranno modo di contare su di un reale rafforzamento e una maggior assiduità dei servizi assistenziali preposti alla salute pubblica delle popolazioni locali.



Si verifica così che l'intuizione del 2013 di papa Francesco si è mostrata davvero vincente, andando a rilanciare l'impegno missionario francescano nelle aree più marginali dell'Amazzonia e andando a sostenere, con maggior sollecitudine e continuità, quelle popolazioni private atavicamente dei numerosi servizi medici offerti dalla modernità.

Ricevuto: 15/02/2022

Accettato: 03/06/2022





## Recensioni e resoconti

*Recensioni di volumi, resoconti e riflessioni su eventi di particolare interesse – tavole rotonde, seminari, convegni e manifestazioni – riferiti all'America Latina*

*Fondazione Ismu, Ventisettesimo rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, 2022, pp.301

Il *XXVII Rapporto sulle migrazioni* propone una riflessione sugli scenari migratori all'indomani della pandemia, con un'attenzione anche alle nuove (e vecchie) crisi geopolitiche che hanno reso il mondo sempre più insicuro, parafrasando proprio il titolo del capitolo che apre l'ultimo Rapporto Ismu. I fenomeni migratori sono letti sia alla luce della crisi pandemica – sulla base delle più recenti evidenze empiriche – e tenendo conto delle instabilità politiche (pensiamo per esempio alla crisi afghana dell'estate 2021), dei conflitti protratti e delle crisi umanitarie che hanno alimentato i flussi di profughi interni e internazionali.

In continuità con le analisi dell'anno precedente, il Rapporto presenta l'impatto della pandemia Covid-19 sulla mobilità umana in termini di contrazione dei flussi – come conseguenza delle restrizioni agli spostamenti – e sui percorsi di inclusione dei migranti. Per quanto riguarda il primo punto, il Rapporto evidenzia come la pandemia abbia causato «una complessiva contrazione degli ingressi in Europa, sia relativamente al bilancio complessivo tra immigrazioni ed emigrazioni che alla sola componente costituita dai primi ingressi di persone con cittadinanza non comunitaria» (p.96). In un contesto di incertezza sanitaria ed economica, dunque, i progetti migratori sono rallentati. Tuttavia, il Rapporto sottolinea che è ipotizzabile una futura ripresa dei flussi, anche perché la pandemia potrebbe aver colpito ulteriormente economie già fragili. Si richiama infatti, a titolo esemplificativo, il significativo arrivo in Italia nel 2020 e nel 2021 di migranti tunisini che hanno lasciato il proprio Paese proprio in seguito al peggioramento della situazione socio-politica.

Un'attenzione specifica è dedicata altresì ai teatri di crisi e alle conseguenti migrazioni forzate, le quali anche nel 2021 hanno registrato un'ulteriore crescita, passando secondo le ultime stime Unhcr da 79,5 milioni a 82,4 milioni. Su questo punto l'analisi dei dati – presentati nel capitolo dedicato ai rifugiati e ai richiedenti asilo – offre considerazioni che vanno oltre le narrazioni dominanti. Si sottolinea infatti che l'86% dei rifugiati internazionali trova rifugio nei Paesi in via di sviluppo, spesso confinanti con il Paese da cui provengono le persone in fuga. Secondo l'Unhcr tra i primi 4 Paesi di accoglienza di rifugiati internazionali e richiedenti asilo nel mondo troviamo Turchia, Colombia, Pakistan e Uganda. Solo una quota decisamente minore riesce ad approdare in Europa.



Un importante affondo riguarda i temi discriminatori alla luce del più recente quadro sulle politiche europee, del razzismo e della xenofobia. Il Rapporto prosegue infatti l'analisi dell'impatto della pandemia sulla diffusione di fenomeni di odio e razzismo. In particolare, offre una riflessione sulla necessità di affrontare i temi discriminatori adottando una prospettiva intersezionale. Tale riflessione è sviluppata nel capitolo dedicato alle donne migranti tra opportunità e discriminazioni, nel quale si analizza anche la più recente evoluzione della normativa europea che ha iniziato ad adottare il concetto di intersezionalità all'interno dei propri documenti.

In tale cornice internazionale si situa la consueta riflessione sul contesto italiano che, partendo dalla ricostruzione del quadro statistico, passa attraverso i classici ambiti dell'integrazione (scuola, lavoro e salute) fino ad arrivare ad approfondimenti tematici, per esempio sugli atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti della immigrazione, la *issue* dell'immigrazione nelle elezioni comunali e l'affido familiare dei minori non accompagnati in Italia.

Dal punto di vista statistico il Rapporto evidenzia un calo nel numero assoluto dei presenti nel 2020, con una presenza complessiva pari a 5,7 milioni di stranieri. Proprio l'analisi della mortalità pare confermare quanto la pandemia Covid-19 abbia penalizzato perlopiù la componente straniera. L'ipotesi è che proprio le condizioni di contesto, accanto alla maggior esposizione al virus legata alle posizioni lavorative ricoperte nei settori essenziali, come quello della logistica, possano aver inciso negativamente sulla possibilità di contrarre il virus e di subirne gli effetti più gravi.

Per quanto concerne le provenienze si confermano ai primi tre posti i cittadini provenienti dalla Romania, dall'Albania e dal Marocco. Si segnala anche l'analisi dei motivi del rilascio dei nuovi permessi di soggiorno, che vedono di nuovo le ragioni familiari al primo posto, seguite da asilo/motivi umanitari, lavoro e studio.

Un dato in particolare aiuta a comprendere le caratteristiche e la natura dell'immigrazione in Italia. Il Rapporto Ismu precisa, infatti, che i soggiornanti di lungo periodo corrispondono a ben il 64,4% del totale degli stranieri. Questo dato evidenzia quanto l'immigrazione in Italia ormai da diversi anni sia un fenomeno stabile e strutturale.

Un focus specifico riguarda altresì l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro che – insieme alle evidenze sulla scuola e sulla salute – rappresenta uno dei punti di attenzione consueti di tutti i rapporti Ismu. Con riferimento al mercato del lavoro, Laura Zanfrini scrive «proprio l'emergenza sanitaria ha rivelato la rilevanza del lavoro dei migranti nella produzione di beni e servizi essenziali, spesso a bassa qualificazione – in settori come la sanità, l'assistenza, i trasporti e la logistica, la filiera agro-alimentare – facendo emergere il gap tra il suo valore per l'economia e la società e le condizioni di lavoro e retributive svantaggiose che spesso lo caratterizzano» (p.113).

Questa riflessione – insieme ad altre proposte nel volume – ben evidenzia quanto i dati analizzati e proposti intendano anche porsi come base solida per scelte di *policy* e per una nuova *governance* dei processi migratori e di inclusione.

La pandemia ha quindi nel complesso interrotto i progressi registrati negli ultimi anni nelle condizioni di lavoro degli immigrati. Ciò è particolarmente vero per l'Italia dove



la crisi sanitaria ha aggravato uno dei problemi del mercato del lavoro italiano, ovvero la mancata partecipazione di una quota significativa della popolazione in età attiva.

Cruciale appare altresì l'analisi del mondo della scuola, a due anni dallo scoppio della pandemia. La crisi sanitaria, infatti, anche in questo ambito oltre a quello lavorativo, ha agito da moltiplicatore delle disuguaglianze e dei problemi strutturali che già la attraversavano, mettendo in luce i punti deboli del suo funzionamento. Scrive Mariagrazia Santagati «sono state accumulate lacune cognitive e malesseri che saranno difficilmente recuperabili nel breve periodo, con un corrispondente aggravamento delle disuguaglianze scolastiche nel medio e lungo periodo, soprattutto per i bambini svantaggiati e appartenenti a minoranze» (p.139).

Nel complesso il Rapporto offre un'ampia analisi sulla mobilità umana richiamando quelli che sono i principali fattori che possono alimentare i flussi migratori quali per esempio i fattori climatici, l'impoverimento delle classi medie nei Paesi a basso-medio reddito, la già richiamata instabilità politica, la forte crescita demografica e l'innovazione tecnologica.

Per concludere il Rapporto Ismu – anche quest'anno – si conferma come un utile strumento per evitare letture semplicistiche o retoriche del fenomeno migratorio. Offre riflessioni capaci di andare oltre le narrazioni dominanti sulla base delle più recenti evidenze empiriche e dei dati più aggiornati.

Il XXVII Rapporto Ismu si offre a un pubblico ampio – dai decisori politici ai ricercatori, dagli studenti universitari fino agli addetti ai lavori – offrendo un'analisi sulle migrazioni e sulle loro conseguenze con uno sguardo capace di interpretare e spiegare la mobilità umana nel contesto italiano, inserendolo nell'ampio quadro della mobilità umana a livello globale.

*Veronica Riniolo*

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano  
Fondazione Ismu





Campoalegre Septien Rosa (coord.), *Afrodescendencias. Debates y desafíos ante nuevas realidades*, Clacso, Buenos Aires, 2021, pp.258

Nuestras sociedades viven en constante equilibrio entre los intereses de las grandes multinacionales (que inyectan más y más recursos sociales, culturales, económicos y políticos en un sistema de poder hegemónico y unilateral) y un escaso (pero siempre más nutrido) abanico institucional abocado al reconocimiento y la integración social de grupos minoritarios estructuralmente marginados.

En un intento de reconstruir un modelo de integración que pueda, concretamente, resolver el problema del reconocimiento en favor de grupos desventajados, desde hace poco más de una década, la oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (Unesco) se ha visto involucrada en el proceso de identificación de las poblaciones afrodescendientes de todo el mundo aportando, de manera más o menos efectiva, su contribución en recursos (responsabilizando los Países de origen de las comunidades negras globales), en reconocimiento jurídico (algunos artículos constitucionales en favor de los afrodescendientes ahora presencian en las *cartas magnas* de muchos Países) y en divulgación científica.

Al unísono con la perspectiva cultural de la Unesco, el Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso) dio vida al trabajo *Afrodescendencias. Debates y desafíos ante nuevas realidades*, un amplio volumen, multidisciplinario y multifactorial acerca de la cultura, la sociedad, el marco jurídico y la política regionales.

El objetivo del texto es múltiple y aparece repetidamente (a veces de manera explícita, a veces, menos), a lo largo de la obra. Por una parte, los autores quieren dar a conocer una realidad latinoamericana que, en los últimos once años (las Naciones Unidas declaran el 2011 Año internacional de los afrodescendientes por medio de la Declaración 64/169) ha ido cobrando relevancia a nivel nacional e institucional en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Por la otra, el trabajo muestra, en concreto, las acciones afirmativas que cada País, con sus diferencias y motivos, ha puesto en marcha en múltiples áreas de interés.

El escrito se organiza en cinco macro temas, cada uno destinado a elucidar circunstancias teóricas (como por lo que concierne al innovador concepto de *afroepistemología*): la relación entre minoría negra y pandemia; la perspectiva de género, nuevamente explorada, ahora con matiz afrodescendiente; la interculturalidad asociada a la educación y el acceso a la cultura; la institucionalización de las informaciones relativas a las acciones afirmativas desarrolladas a lo largo del continente.

La primera parte se fracciona en cuatro subsecciones, destinadas al análisis de la epistemología de la negritud, del concepto de raza y sus implicaciones sociales, de la identidad de raza, y de la triste y, lamentablemente, certera, *Vorágine de Goré*, respectivamente.

El contenido central de este primer acercamiento devela la novedad del concepto de negritud, no sólo desde el punto de vista lingüístico, sinceramente poco en uso y aun así no del todo desconocido, sino desde una perspectiva contra hegemónica, en este caso,



sorpresivamente innovadora. Los autores a cargo de la sección (Ocoró Loango, Pulgarón Garzón, Arcos Riveras y Meneses Copete) desdibujan un análisis florido y contundente de los conceptos de raza e identidad racial (una manera nueva de entender las «leyes tomadas del mundo natural» (Ocoró Loango *dixit*, p.26), eligiendo una visión histórico-progresiva.

Esto incluye la creación de la identidad desde la niñez, como un factor temprano de auto exclusión, pues a través del estereotipo y del prejuicio, los individuos generan un proceso de auto inferiorización y auto exclusión sociocultural, dañinas no sólo al autoestima, sino además a las posibilidades de integración en la sociedad.

En segundo lugar, el trabajo afronta los desafíos de la pandemia, desde el punto de vista racial, esto es analizar las dinámicas de exclusión acentuadas por la «condición» de etnicidad (desintegración fenotípica aplicada a específicas políticas universales (Abramo, p.130) y la convicción, falsa por definición, que «el negro se vuelve feo, el negro comienza a oler, el negro se vuelve perezoso solo funciona si lo azotan» (Fonseca Veloso, p.122).

El resultado de este análisis se remite a una visión crítica de la diversidad, sobre todo en la propuesta cultural hacia fuera, es decir, de los grupos negros hacia la sociedad civil “blanca”, sobre todo en el campo laboral (Romio) y a la intervención negra en el diseño de políticas públicas (Campoa legre Septien). Este proceso, finalmente, sirve para visibilizar y “dar voz” a un espacio cultural oculto, opacado por la producción comercial de culturas erróneamente definidas dominantes.

La tercera parte se focaliza en la propuesta feminista, especialmente en el análisis de los afrofeminismos como en el caso de Miranda y Campoa legre Septien, en la expresión artística (Bidaseca), o en las propuestas institucionalizadas de reconocimiento afro, en los casos de Araújo dos Passos y Córdoba Palacios.

La propuesta critica las categorías binarias que asumen las mujeres afrodescendientes como homogéneas, pero como producto de una memoria intrínseca a su presencia física, a su emoción, dejada a través de las huellas, de su silueta, fina y dulce, sustraída de las alas de una mariposa (Bidaseca). Lejos de esta postura, las autoras buscan reforzar su propuesta, a través del análisis racial, sexual y, por supuesto, simbólico, tratando de reemplazar una perspectiva puramente eurocétrica.

La sección termina con la presentación de la estatua de Ochún, *Orisha*, divinidad de la santería cubana, del amor, obra de Ana Mendieta, artista isleña de origen afro, cuyo significado se inspira al origen del símbolo. Con este objetivo, el trabajo de la autora, una estatua de tierra, en la costa de Key Biscayne, un islote a sur este de Miami, inspira la reflexión acerca de la condición de ser mujer, incluyendo la violencia y sus múltiples formas, la discriminación y el castigo por «ser hermosa» (Bidaseca, p.153).

La penúltima sección es dedicada a una perspectiva teórica latinoamericana, ejemplificada por Colombia. En particular esta desarrolla el concepto de etnoeducación, con una perspectiva intercultural. Carlos Álvarez Nazareno, en este caso, recorre las políticas educativas regionales, explorando, los períodos de intervención en el territorio (Méjico primeramente implementa, en el papel, una política educativa intercultural a través del Instituto indigenista de Pátzcuaro, en el estado de Michoacán, en 1937), y sus formas de aplicación.



Como ejemplo a lo dicho, el caso de los afrocolombianos ilustra el problema alegando que la cultura negra es omnipresente, no sólo en Colombia, sino en el continente americano, pues la música, la cocina, y muchas de las tradiciones locales están directamente enraizadas con la diversidad cultural de África, importada y cautiva, durante la invasión europea de América Latina.

Finalmente, la última sección propone los textos de dos declaratorias internacionales: la Declaratoria del programa de acción de Durban del 8 de septiembre de 2001, sobre el foro permanente afrodescendiente (esta es una propuesta multitemática, acerca de las poblaciones minoritarias, y no sólo, la administración de recursos internacionales, el reconocimiento legal de la diversidad y los derechos *ad hoc*, entre otros elementos) y la Declaratoria de Playa Blanca del 25 de julio de 2021, sobre feminismo negro latinoamericano. En este caso intervienen las voces de las mujeres pertenecientes a la Red de mujeres afrolatinoamericanas, afrocariibeñas y de la diáspora (Rmaad).

Con el objetivo de definir la proveniencia (o la pertenencia cultural de los diversos conjuntos de mujeres participantes), los etnónimos empleados son ocho: garífuna, creoles, afromestizas, afrocariibeñas, negras, palenqueras, raizales y pretas.

En este nutrido escenario sociocultural, el problema de la identidad, del reconocimiento y de la autodeterminación parece dominar una escena macro regional que lleva al lector hacia un mejor entendimiento (menos academicista y más práctico) de necesidades concretas de los pueblos negros de América.

Frente a esta innovadora lectura de nuestra realidad, ¿cuál será la respuesta de un Estado siempre más legislador y siempre menos dedicado a la intervención directa? ¿De qué manera, nuestra América negra encontrará un espacio de reconocimiento para su cultura y su memoria colectiva?

Responder, en concreto, a las necesidades directas del reconocimiento negro latinoamericano será, finalmente, el desafío principal de instituciones y gobiernos.

Tristano Volpatò

Universidad autónoma metropolitana  
Iztapalapa Ciudad de México





Castañeda Salgado, Martha Patricia *et. al.*, *Nudos críticos sobre la desigualdad de género en América Latina y el Caribe*, Clacso, Buenos Aires, 2022, pp.405

La publicación reúne un conjunto de investigaciones producidas por autoras(es) latinoamericanas(nos) en el marco de la propuesta sobre desigualdad de género promovida por Clacso en 2019.

En cada uno de los cinco capítulos que componen la obra se reflexiona sobre la desigualdad de género desde una perspectiva teórica y metodológica diversa en relación a temas como la participación social y política de las mujeres en las comunidades indígenas de México; las condiciones de inequidad económica y social que conlleva el cuidado infantil en Países como Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; la reforma laboral en Brasil y sus implicancias en la vida de las mujeres; el ejercicio del derecho reproductivo y sexual y sus limitaciones en Colombia y las desigualdades a las que están sujetas las mujeres rurales en su cotidianidad en Cuba.

La amplitud de abordajes situados que tienen las investigaciones, en los que se destacan aspectos y prácticas específicas que atraviesan la vida de las mujeres, permite conocer un diagnóstico que se caracteriza por la condición estructural de la desigualdad de género y sus consecuencias en diversos Países de América Latina y el Caribe a pesar de la implementación de políticas públicas por parte del Estado que pretenden revertir ese fenómeno. Problemática que es analizada a través de nudos críticos convergentes y complementarios en cada trabajo.

El posicionamiento teórico sobre la desigualdad y su relación con el género es un nudo crítico transversal a cada capítulo y en la que predomina el análisis multidimensional e interseccional de las categorías.

Amparada epistemológicamente en el feminismo, Ivonne Farah Henrich dialoga con los teóricos clásicos y contemporáneos de la economía (Marx, Atkinson, Stiglitzm Piketty entre otros) y asume que la desigualdad no debe restringirse a una interpretación estrictamente económica al considerar que ella está determinada por la lógica reproductiva del capitalismo que condiciona las diferencias de riqueza, renta y accesibilidad a los bienes y servicios materiales al interior de una sociedad. Más bien, aboga por definir la desigualdad en términos más amplios al inscribirse en un conjunto de dimensiones de la realidad social.

La desigualdad es inherente a los procesos históricos y es resultado de la confluencia de las desigualdades políticas, sociales, culturales, además de económica. La problematización de las desigualdades se vincula con las relaciones sociales, las prácticas políticas y los procesos productivos de las bases materiales de una sociedad por lo que su estudio requiere una aproximación multidisciplinar y estructural además de la interseccionalidad de esas dimensiones de estudio con el género.

En palabras de Karina Batthyány «asumir la multidimensionalidad de las desigualdades implica no solo poner al género en relación con otras dimensiones como la étnica, la territorial o la generacional; sino también pensar las desigualdades de género como múltiples: asociadas a la economía de los cuidados, a las condiciones de



trabajo, a la educación, a la participación social, al acceso a la justicia, a la salud, a las violencias y a los consumos, entre otras dimensiones» (p.10).

La desigualdad de género nos remite a un concepto y una realidad cuya aproximación requiere de una mirada tanto multidisciplinar como su necesaria interseccionalidad con las formas específicas que la configuran como una práctica de dominación, opresión y su consecuente exclusión social.

La participación política de las mujeres es otro de los nudos críticos de las desigualdades de género.

El estudio describe los obstáculos culturales, comunitarios, familiares y sociales que limitan la participación de las mujeres indígenas de México en la construcción de hacer política por medio de una metodología cualitativa que pretende reconstruir la experiencia política de las integrantes de la Coordinadora nacional de mujeres indígenas (Conami).

Ubicadas en la perspectiva del *senti-pensar*, una postura cualitativa que pretende resignificar las nociones etnocéntricas y academicista del conocimiento, indagan sobre diferentes dimensiones de la vida cotidiana de las mujeres que son estereotipadas por el género (relaciones familiares, maternidad, de pareja entre otras) y sus implicancias en el desarrollo de las prácticas políticas en su contexto. Concluyen el estudio con una serie de propuestas expresadas por ellas para impulsar la construcción de la igualdad de las mujeres en el mundo de la política comunitaria. Entre las que se consideran relevantes se destacan el reconocimiento desde sus identidades y saberes ancestrales en el ejercicio político, el fortalecimiento de los vínculos para la construcción de liderazgos que contribuyan a estar presentes en la toma de decisiones en los ámbitos de la vida, la defensa del territorio y la colaboración con el colectivo feminista para revertir la condición de subordinación política.

Complementa el eje crítico, el estudio de Ana Silvia Monzón, quien analiza las desigualdades de las mujeres centroamericanas (en particular las nicaragüenses, salvadoreñas y hondureñas) en su condición histórico-estructural y la brecha que existe con los géneros en relación a mercado de trabajo, el sistema de salud y educativo. Su discurso no solo pretende presentar un diagnóstico de la desigualdad, sino que además adquiere en carácter político en el reconocimiento de los movimientos sociales de mujeres como un actor colectivo vertebrador y aglutinador de las demandas y reclamos que el género plantea a las condiciones objetivas de asimetría social a las que están sujetas las mujeres. De allí que destaca el vínculo entre las activistas por los derechos humanos, las trabajadoras, las campesinas, las jóvenes, las académicas como una acción política y social que permita revertir la injusticia social a la que están sometidas las mujeres.

La publicación realizada por Virginia Alonso, Gabriela Marzonetto y Corina Rodríguez Enríquez nos introduce en uno de los nudos críticos que ha adquirido mayor interés en las ciencias sociales: la vinculación entre la organización social del cuidado y su heterogeneidad estructural como una fuente de desigualdad de género. Para ello, delimitan su problemática en las brechas de género que ocasiona la inserción en el mercado laboral informal de las mujeres (principalmente de los sectores más



vulnerables) en el cuidado infantil y lo analizan a partir de la economía feminista, documentos oficiales y una metodología cuantitativa en la cual comparan ese tema entre Argentina, Chile y Uruguay.

Entre sus conclusiones destacan que las diferencias en el mercado laboral del cuidado infantil dependen de la articulación entre lo productivo y lo reproductivo. Las mujeres son quienes presentan mayores porcentajes de informalidad en su trabajo, las que se ocupan del cuidado de la primera infancia y las que tienen ingresos más bajos por su tarea de cuidado.

Además, destacan que las políticas de cuidado infantil que implementan los Estados, a pesar de sus matices, no tienen a beneficiar a las mujeres de los sectores más vulnerables al no alentar a una mejora sustancial de sus condiciones económicas y sociales y proponen una articulación sostenida entre el desarrollo de las posibilidades que brinda el mercado laboral a las mujeres y políticas públicas de cuidado efectivas como opción para evitar la reproducción de las desigualdades de género. En una línea similar, Patricio Dobrée, se ocupa de un estudio comparativo de los centros de atención infantil de Paraguay y Uruguay como política de cuidado ante la desigualdad.

La reforma laboral en Brasil y su implicancia en las mujeres durante el año 2017 es el nudo crítico que desarrollan Marcia de Paula Leite, Bárbara Vallejos Vazquez, Magda Barros Biavaschi y Thaís de Souza Lapa. Su investigación plantea el proceso de deterioro laboral que viven las mujeres desde la aplicación de la normativa al aumentar la tasa de desempleo femenino, la precarización laboral a través de diversas formas de contratación y aumento de la informalidad. Panorama que se agudizó durante el período de la pandemia de Covid-19 y en el cual Clara Araújo focaliza su investigación.

El ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos es el nudo crítico sobre la desigualdad de género que abordan Alejandra Restrepo, Rocío Murad, Daniela Roldán Restrepo y Juan Carlos Rivillas. La temática la contextualizan territorialmente en Colombia y toman la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano con las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (Farc) en el año 2018 como hecho para evaluar el ejercicio de los mencionados derechos en las mujeres indígenas y rurales de la región del Dabeiba (Departamento de Antioquia). La atención integral de la salud sexual y reproductiva y la protección de los derechos que de ella derivan es una práctica que no ha sido respetada en la zona de estudio luego del Acuerdo de paz, lo que limita una construcción de la pacificación estable y el respeto de los derechos. Las mujeres siguieron siendo víctimas de abusos sexuales, de embarazo adolescente y de la imposibilidad de un ejercicio de su vida sexual y reproductiva por las violencias naturalizadas de género, los patrones culturales tradicionales centrados en el patriarcado y la desarticulada implementación de políticas públicas que mitiguen la problemática. Ante la situación, se finaliza con una serie de recomendaciones para garantizar el ejercicio de los derechos entre las que se destacan el trabajo por la eliminación de los estereotipos de género, la implementación de programa de Educación Integral para la Sexualidad desde la primera infancia, mejorar el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y apoyar la conformación y el fortalecimiento de organizaciones sociales de mujeres, entre las principales sugerencias. Alba Carosio continua con el



desarrollo del tema y señala que el respeto por el libre ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos por parte de las mujeres es un requisito indispensable para pesar y accionar en contra de la desigualdad de género.

La publicación se completa con dos trabajos de investigadoras cubanas quienes analizan el bienestar de las mujeres desde la perspectiva multidimensional e interseccional. El primero de ellos es el presentado por Blanca Muster, Reina Fleitas, Laritza Solares y Niuva Ávila, quienes parten de una serie de interrogantes referidos a las desigualdades que limitan el potencial de las mujeres rurales, las diferencias entre la edad y el tipo de ocupación que desarrollan y las desigualdades entre los grupos identificados en dos territorios (municipio de Bejucal en la provincia de Mayabeque y municipio de Placetas en la provincia de Villa Clara) distintos por el desarrollo socioeconómico. Entre sus principales aportes se destacan que, a pesar del incremento en la vida laboral de las mujeres en ambas localidades, su bienestar está supeditado y controlado por estereotipos androcéntricos sobre el rol social de la mujer que la confina a una situación de vulnerabilidad generalizada tanto en la dimensión social, económica como jurídica y simbólica. El último trabajo presentado por Ivonne Farah Henrich retoma la discusión conceptual de las desigualdades de género y enfatiza, como lo señalamos en párrafos anteriores, que la mirada multidimensional e interseccional es una condición epistemológica para investigar las desigualdades de género en una región tan compleja y asimétrica como América Latina y el Caribe.

En conjunto, los capítulos recogen los resultados de investigaciones que muestran el desafío que persiste en nuestras sociedades con relación al género y lo plantean desde ángulos analíticos múltiples con la pretensión de hacer visible la complejidad de este problema y recomendaciones que posibiliten soluciones efectivas a la desigualdad de género. Si se pretende como horizonte la construcción de una sociedad con base en igualdad de género, en el sentido de reconocer las diversidades, los aportes de las investigaciones que se presentan en esta reciente publicación, deben ser tenidos en consideración por quienes integran la sociedad política y la sociedad civil.

*Iván Baggini*  
Universidad nacional de Río Cuarto  
Córdoba Argentina





Sirenio Kau, *Jornaleros migrantes, explotación transnacional*, Ediciones Trinchera, Ciudad de México, 2021, pp.131

En *Jornaleros migrantes, explotación transnacional* Kau Sirenio nos ofrece un texto que trasciende la función periodística de informar al público al comprometerse con una problemática social que nos ataña a todos: la explotación de personas migrantes en los campos agrícolas de México y Estados Unidos al producir los alimentos que consumimos.

El trabajo del periodista, oriundo de la Costa Chica de Guerrero y hablante de la lengua tu'un savi, no se conforma sólo con el hecho de denunciar, sino que dicho libro también tiene un gran valor literario, entre otras cosas, por su capacidad para sumergirnos en esa dolorosa realidad, hacernos parte de ella y permitirnos sentirla desde adentro. El autor es capaz de lograrlo, entre otras cosas, por el hecho de haber vivido en carne propia las implicaciones de lo que significa en estos tiempos el ser una persona trabajadora migrante en distintos campos agroindustriales de México y Estados Unidos.

Kau Sirenio se vincula directamente con las personas jornaleras y con todo su entorno. Él es también un jornalero que escucha los testimonios de otros y otras que yacen en la precariedad, consecuencia de la corrupción perpetrada por empresarios y políticos, y en ese sentido, este libro hace un aporte invaluable al periodismo contemporáneo, a la discusión actual sobre la migración y a la lucha por los derechos humanos.

Antes de adentrarnos a esta impactante crónica, nos encontramos con la muy pertinente lectura de John Gibler, quien escribió el prólogo del libro. Desde las primeras líneas nos avecina con algunas frases clave sobre el valor del mismo y, por supuesto, del compromiso de su autor, al mencionarnos que «Kau Sirenio se lanza a los caminos para retratar un mundo, el mundo de la producción y distribución industrial de los alimentos» (p.1). Más adelante, Gibler nos dice: «Sirenio se une a ellos, pide trabajo» (p.1).

Sin embargo, para nosotros, Kau Sirenio más que retratar un mundo, nos confronta con este, nos adentra súbitamente sin ninguna consideración con cada una de las vivencias de las decenas de personajes que deambulan en un mundo precarizado, por aquellos que reproducen en muchas de sus acciones el espíritu de aquella frase que rezaba en la entrada de Cos josn, Auschwitz, Dajao y otros campos de concentración: «Abait maj fai», el trabajo te libera. Y es que cómo no sentirlo así, cómo no vivirlo así, cuando con su potente narrativa, Sirenio nos dice: «Entramos al invernadero a la una de la tarde unos veinte minutos después, sentimos un calor sofocante. A esa hora soplaró del lado Sur de Ensenada un viento frío. El invernadero, que en vez de refrescar, desató una ola de calor desesperante. Las mujeres comenzaron a gritar: «Quiten eso, porque nos ahogamos. Nadie hizo caso» (pp.17-18).

Sirenio nos habla de Icela, Margarita, Avelina, Felipa, Lucila, Salvador, Javier, Alejandro, Alberto, Bonifacio, y también de Manuel Solano, el enganchador, Fernando y Javier Gutiérrez, los mayordomos, José Reyes el capataz, Carlos Pacheco, Herminio Pacheco y Fernando Gutiérrez, los revisores, Santiago Silveira, el de la tiendita, los hermanos Luis Benjamín y Antonio Rodríguez, los empresarios y los expresidentes



Enrique Peña y Vicente Fox, entre otros personajes, con la intención de adentrarnos a diferentes dimensiones de la vida laboral en los campos agrícolas. Pero las aristas que calan son aquellas que se refieren a las injusticias, a la impunidad, al enganche, al traslado, a las deudas, a los descuentos, a los acosos, al envenenamiento por los pesticidas, al hacinamiento, al mismo clima, al mismo correr del tiempo, a la vigilancia, al cautiverio, a la corrupción, a la trata de personas, a las mentiras, a las redes de la mafia, al suicidio, a la muerte, a la propia idea de que el trabajo te hace libre.

Se trata de todo un entramado que luce perfectamente pensado para evitar las revueltas, para desactivar cualquier indicio de huelga o, en caso de concretarse, dejarla sin efectos de manera inmediata.

Hay que resaltar que en estos centros de trabajo/explotación prevalece también un sistema de comercio para las y los trabajadores que mucho recuerda a las tiendas de rayas que operaban en México en fábricas y haciendas a finales del siglo XIX e inicios del XX, lo cual hace prácticamente imposible que las personas puedan dejar sus obligaciones ante los constantes endeudamientos que no hacen más que crecer.

Ni hablar de la ley de trabajo, pues las prestaciones laborales son impensables, dejando en una total desprotección a estas personas.

De nuevo, ¿A quién le importa los jornaleros?

Para los dueños, productores y comerciantes, el negocio es redondo, como expone el libro. Y este negocio lo mismo sucede en México que en Estados Unidos y, es que la realidad de las personas jornaleras es que atraviesan fronteras y el mercado global igualmente lo demanda.

Sirenio encuentra en el traslado historias de los campos del Valle de San Quintín, del Vergel, de California, pero también manifiesta que esta problemática es transnacional, así que también nos transporta a Oregón, Washington, Arkansas.

En estos espacios Sirenio también dibuja la esperanza que tiene la lucha jornalera, misma que ha tenido triunfos. Por ejemplo, nos hace presenciar la Caravana nacional de jornaleros de San Quintín y el boicot de las y los estudiantes universitarios y de *high school* en contra de *Taco Bell*; así como también nos hace escuchar las voces disonantes de las consignas: «¡Salario justo y vida digna!, ¡Gobierno y patrón, el mismo ladrón!, ¡Los niños a la escuela y salario justo para sus padres!, ¡No consumir productos de *Taco Bell*, que ignora la esclavitud en Immokalee!».

Parece solo ser el inicio de una implacable lucha contra otras grandes cadenas nacionales y transnacionales que comercializan el producto de la explotación jornalera.

En conclusión, en este extraordinario libro Kau Sirenio nos orilla a reflexionar sobre la miseria del mundo, que una pequeña parte de la población mundial se empeña en seguir reproduciendo en aras de la ganancia, vemos que las narrativas nacionales y transnacionales se repiten, se mezclan y, si bien hay matices, la esencia está presente en todo momento, a la cual Sirenio llama explotación, pero que también significa invisibilizar la parte más baja en esta cadena de producción alimenticia, que forma parte del día a día de toda la sociedad.

Más allá de la denuncia de Kau Sirenio sobre la realidad de estos campos de explotación de personas migrantes, subyace también el retrato de la desesperante necesidad de cientos de



personas por huir de su comunidad de origen, donde la pobreza, el hambre, la violencia, la falta de oportunidades, el olvido de las autoridades, hacen imposible la vida digna y vuelve posible que estas personas depositen su esperanza en lo que los reclutadores ofrecen. Entregan su confianza sin chistar ante el sueño de vivir en condiciones dignas, de llegar a una “tierra prometida” donde nada debería ser peor que esa realidad que buscan dejar atrás a toda costa.

*Jornaleros migrantes* es un texto imperdible por su necesaria y pertinente denuncia, por la revelación de un sistema opresor, explotador, que nos convoca a todos y todas, que no puede dejarnos indiferentes y nos debe hacer preocuparnos por estas personas jornaleras que fueron olvidadas en sus lugares de orígenes y siguen en el olvido en estos campos por gobiernos y empresarios.

¿A quién le importa los jornaleros?

¡A toda la sociedad! Es la respuesta inevitable tras leer este desgarrador texto.

Aaraón Diaz Mendiburo

Universidad nacional autónoma de México

Nadia Jessica Romero Luna

Universidad Iberoamericana





Han Byung Chul, *La desaparición de los rituales. Una topología del presente*, Herder, Barcelona, 2020, edición electrónica

El libro *La desaparición de los rituales* de Han Byung Chul es al mismo tiempo diagnóstico y antídoto para uno de los males de nuestro tiempo: la atomización y el resquebrajamiento del tejido social. El texto publicado originalmente en 2019 y traducido al español e italiano en 2020 y 2021 respectivamente, revela cómo a partir de la gradual desaparición de los rituales y acciones simbólicas productoras de un nosotros se ha generado el debilitamiento de los lazos colectivos.

Este breve ensayo, si bien es reiterativo con ideas presentes en el resto de su obra, y tampoco es el último publicado por el autor, es con toda seguridad uno de los futuros referentes entre los ya reconocidos: *La sociedad del cansancio*, *La agonía del eros y psicopolítica*.

El filósofo a lo largo de su trabajo critica la percepción, cada vez más recurrida en las sociedades occidentales, que los ritos son anacrónicos y prescindibles. La propuesta plantea que en realidad estos son claves para la generación de seguridad e identidad, pero sobre todo para la construcción de un presente y futuro compartido.

De acuerdo con Han Byung Chul los ritos permiten transformar el “estar en el mundo” en un “estar en casa”. Generan confianza, ordenan el tiempo, reproducen valores, dan estabilidad, tienden puentes de entendimiento, hacen la vida duradera colmada de sentido, crean comunidad y hacen este mundo habitable ante la incertidumbre.

En el libro se ofrecen estampas que mapean esta pérdida de referentes gracias a la presión por autoproducirse y consumir, donde *lo económico coloniza lo estético*. Entre las principales se encuentra el vilipendio a cualquier ritual, cortesía o formalismo; el intenso y efímero consumo de cuerpos y cosas del régimen neoliberal; la falta de ciclos completos ante el constante *update*, donde nada inicia, dura, ni termina; el consumo de emociones revestidas de mercancía en las redes sociales; la generación de burbujas en comunidades digitales que amplifican *el eco del yo* sin cruce de ideas; la comercialización de valores y lugares comunes despojados de sentido con etiquetas como el *comercio justo*, *la sostenibilidad o los derechos humanos*; la mengua de la memoria por el desprecio a las repeticiones y la garantía de información al alcance de la mano con un celular con internet. En suma, se revela una fragmentación de lo simbólico, cuyos vacíos son colmados por la virtualidad y el narcicismo.

Aunque sin duda alguna los entornos digitales han tendido puentes y nuevas formas de organización, de acuerdo con el autor, el problema es que el descontento y la participación política se reducen en muchas ocasiones al *me gusta* por el efecto *descorporizante* de la virtualidad que fragmenta todo vínculo comunitario. Los argumentos en redes sociales y medios digitales se disuelven ante la inmediatez de las apariencias y las imágenes. Ya no importa tener la razón, lo verdaderamente relevante es sumar interacciones como simulacro con una mayoría ruidosa en lo digital, pero silenciosa en las calles. Los cuerpos ya no hacen revoluciones porque su atención está frente a las pantallas.



A distancia y contraluz de la pandemia por Covid-19 los planteamientos de Byung – Chul Han toman una renovada potencia. Como ejemplo están los duelos que quedaron abiertos para millones de personas por la imposibilidad de celebrar funerales. Lo cual confirma lo estructurante y reconfortante que es lo ritual y su praxis simbólica para dotar de sentido al nosotros en tiempos agitados.

Si bien el libro *La desaparición de los rituales. Una topología del presente*, podría interpretarse en algunos pasajes como una nostalgia a un tiempo que ya no es y no volverá, es también una oportunidad para cuestionarnos el resquebrajamiento del tejido social. Es una pausa para reconocer el potencial cohesionador de lo ritual, lo simbólico, lo corpóreo, lo espacial, lo calmo y lo pulcro ante la avalancha de la ineludible vida virtual.

Agustín Morales Mena  
Universidad nacional autónoma de México





Joaquín Díaz, Salvador Rodríguez Becerra, Pilar Panero García (eds.), *Pensar la tradición. Homenaje a José Luis Alonso Ponga*, Ediciones Universidad de Valladolid, Fundación centro etnográfico Joaquín Díaz, Valladolid, 2021, pp.984

El proceso de selección y resignificación social que ha construido lo que hoy día consideramos tradicional está directamente relacionado con fuertes cambios socioeconómicos y políticos acaecidos en la sociedad campesina. Ésta, asimilada al mundo rural, inició la transformación que la ha hecho, si no desaparecer, sí cambiar tanto que cuesta reconocerla. Sin embargo, parafraseando la presentación del libro que hace Antonio Largo Cabrerizo, rector de la Universidad de Valladolid, la huella de la tradición está en nosotros, aunque no la entendamos muchas veces.

Esta extensa y variada obra trata, precisamente, de pensar la tradición, transitando por las ideas y acciones de un autor que, en palabras del antropólogo americanista Secundino Valladares, «como etnólogo de los pueblos de España, José Luís Alonso Ponga es ante todo un historiador preocupado, no tanto por los rasgos del hombre primitivo de Australia o África, sino por los sucesos locales del último rincón de Castilla y León. Un folklorista español no extrae datos orales de un grupo de gentes ágrafas de las que no se sabía qué hacían hace 200 años. Del último rincón de Castilla y León hay noticias escritas hasta una fecha respetable. Del archivo de cualquier ayuntamiento rural, salen noticias sobre la Edad Media, el Renacimiento, la Ilustración, el siglo XIX o el desarrollo industrial del siglo XX. El mundo campesino español es más complejo de lo que afirman los paradigmas antropológicos» (p.91).

Homenajear a un colega al final de su carrera universitaria con una publicación materializa, de forma evidente, los lazos de compañerismo y amistad que se han tejido a lo largo de su vida profesional. Éstos son los sentimientos que mueven a la mayoría de los colaboradores de este volumen, además del respeto y la admiración. De hecho, un repaso al listado de autores que participan en este libro homenaje sirve para atestigar que el profesor Alonso Ponga es un referente para la antropología social y cultural, no solo de España, sino a escala internacional. Su labor docente e investigadora se ha caracterizado por su trasferencia, del ámbito más formal, al de la extensión de la ciencia a la sociedad. Lo anterior es fácilmente enunciable, pero difícilmente conseguible, y desgraciadamente no valorado lo suficiente en los circuitos de especialistas.

¿Acaso no debería ser una de las motivaciones principales del quehacer científico? Manuel Á. Rojo Guerra, director del Departamento de prehistoria, arqueología, antropología social y ciencias y técnicas historiográficas, junto al rector de la Universidad de Valladolid, destacan este valor refrendado por los numerosos colegas que se suman a la *tabula gratulatoria*. El libro ha sido editado por tres que son tan amigos como colegas del profesor, y publicado por las dos instituciones a las que José Luis ha servido: la Universidad de Valladolid y la Fundación Joaquín Díaz.

Definitivamente, esta obra reconstruye su vida académica tanto desde una perspectiva geográfica como temática, al mismo tiempo que representa una parte de la historia de la antropología española. El libro es, por tanto, un espejo donde se puede ver



al profesor a través de múltiples facetas: como docente con la presencia de discípulos; como investigador por la predominancia de ciertas temáticas; y como organizador de exposiciones, congresos y proyectos museográficos y museológicos. Tal ha sido la amplia trayectoria de este profesional del estudio de la cultura, entrelazada como no podía ser de otra manera, con el ámbito personal como lo expone Pilar Panero en la biobibliografía que inicia este libro.

Entre los autores hay una marcada presencia de antropólogos e historiadores castellanoleoneses, como cabría esperar ya que es en esta comunidad autónoma donde nació y se ha desempeñado fundamentalmente Alonso Ponga. Pero también está presente un amplio elenco de especialistas de numerosas regiones del territorio español: varios desde Andalucía, también la sureña Extremadura, Galicia, Cantabria, Madrid, La Rioja, y las Islas Canarias. Asimismo, el lector encontrará una destacada representación de antropólogos italianos, algunos de ellos de los más notorios de este País, que escriben como los primeros en su lengua materna. Sus participaciones hablan de los estrechos contactos mantenidos por el homenajeado con diversas instituciones académicas italianas de ciudades como Palermo, Roma, Bari y, tan próxima, Ciudad del Vaticano.

De hecho, la variedad de los lugares de procedencia de los autores – Nuevo México, Amberes – se corresponde con los caminos vitales del homenajeado. Por tanto, sus aportaciones han sido decisivas en el contexto castellanoleonés, como lo demuestra su labor a cargo de la dirección de la cátedra de estudios sobre la tradición, fundada por la Universidad de Valladolid y la Fundación Joaquín Díaz hace más de 25 años. Pero no se agotan aquí, ya que otro de sus rasgos distintivos ha sido el interés activo en crear redes de colaboración y estudio latinoamericanas. Testigos de esta actividad son, tanto la participación de Gabriel Meléndez que recoge las exposiciones e investigaciones llevadas a cabo en Valladolid, en Nuevo México o Filipinas; como la de Francesco Faeta comparando los casos de Italia y España, entre los que el profesor ha identificado enormes similitudes tanto en sus manifestaciones de religiosidad popular, como en las musealizaciones del mundo campesino:

«Nella prospettiva sopra esposta è possibile comprendere, a mio avviso, la scelta delle tematiche della museografia e della religiosità popolare in Alonso Ponga; la prima specchio di una tradizione vista nella sua interezza e integrità, personalmente lontana dalla mia sensibilità, ma declinata con coerenza e rigore, che fonda la stessa storia nazionale e si pone come *conditio sine qua non* per il rinnovamento e la trasformazione; la seconda, percepita come luogo di egemonia di una delle fondamentali forze motrici della Storia spagnola, la Chiesa cattolica, e come luogo di realizzazione di istanze nazionali profondamente interclassiste. Un convincimento, dunque, e un processo di pensiero, benché aperti al confronto, fortemente centrati sulla riflessione relativa all'identità nazionale» (p.63).

El libro está articulado en cuatro partes en los que se distribuyen más de 40 aportaciones: *La labor científica y cultural del profesor Alonso Ponga, La cultura tradicional de Castilla y León, Rituales y religiosidad y Antropología social y patrimonio*.



La multidisciplinariedad es otro de los rasgos distintivos de este homenaje en forma de publicación y del antropólogo-historiador que lo ha motivado. Los autores son docentes e investigadores del ámbito de la antropología, pero también arqueólogos, historiadores, geógrafos, filósofos, teólogos y filólogos. Además, tienen una presencia importante en este volumen directores de archivos y museos, consultores y otros gestores culturales que representan la importancia que la divulgación ha tenido en la trayectoria del profesor.

Por tanto, este libro recoge ensayos resultado de investigaciones basadas en el trabajo de campo y archivos, reconsideraciones sobre autores clásicos, reflexiones epistemológicas sobre los procesos de patrimonialización de la cultura, y nuevas lecturas vinculadas a las tradiciones populares desde la óptica actual. Destacan los trabajos sobre etnología de Castilla y León, entre ellos los dedicados a las campanas, como son las aportaciones de Joaquín Díaz, un sugerente trabajo sobre las nubes y la astronomía tradicional; el de Antonio Sánchez, con una descripción morfológica y funcional de las campanas y sus toques; o el trabajo de Pedro García González glosando la prolífica labor del homenajeado sobre esta materia. Las perspectivas etnológicas son tan amplias que podemos encontrar temáticas clásicas como los ingenios preindustriales, los molinos y fábricas de harina de la mano de Javier Revilla Casado; la arquitectura popular de los dene en Canadá investigada por Carlos Junquera; los procesos de vinificación tradicionales que tan bien conoce Luis Vicente Elías; el arte pastoril abordado por un experto como Carlos Piñel; como también la novedosa propuesta de etnografía en redes sociales de Daniel Herrero y Eugenio Baraja analizando publicaciones en Instagram como expresión de identidad de los paisajes cotidianos.

Ocupan un lugar preeminente las aportaciones con una perspectiva humanista e histórica de la antigüedad como es el caso del texto de Alfonso Vives Cuesta dedicado a la comparación entre fuentes griegas y mesopotámicas sobre el concepto de “hombre griego”; y el de David Pujante que aborda el tema de la muerte en Séneca. El capítulo colectivo de Germán Delibes, Elisa Guerra Francisco, Javier Abarquero y Elías Rodríguez, dedicado a yacimientos prehistóricos de explotación de sal en la provincia de Zamora y el de Tomás Mañanes sobre onomástica y arqueología son un guiño a la primera formación de Alonso Ponga. Aportaciones encuadradas en el análisis de períodos más recientes son las de Javier Marcos Arévalo poniendo de relieve la riqueza etnográfica de materiales históricos de los siglos XVI y XVIII para el conocimiento de la cultura tradicional; la de Concha Fernández Soto y Francisco Checa Olmos en su propuesta de nuevos paradigmas interpretativos para el estudio del teatro social del siglo XIX; y centradas en tiempos recientes la de Elisabet Fernández sobre la controvertida fiesta de San Juan en Valladolid y la de Carlos Beloso acerca de las recreaciones históricas, hoy tan de moda.

La religiosidad atraviesa transversalmente toda la obra, conjugada con un enfoque histórico en el caso de David Cineira y su trabajo sobre las relaciones entre salud, religión y magia en el mundo romano de los siglos II y III d. C.; o el de Florián Ferrero que se dedica a la Semana Santa de Zamora entre mediados del siglo XVIII y mediados del XIX.



Sobre las molestias que el turismo provoca en algunos ritos de semana santa versa la aportación de Julio Grande que se centra en San Vicente de la Sonsierra. José Luis Puerto repasa los rituales religiosos de la ruralía leonesa, patria chica de Alonso Ponga. Peregrinaciones, santuarios y exvotos ocupan las destacadas aportaciones de los autores italianos, como es el caso del renombrado y lamentablemente recién desaparecido Luigi María Lombardi Sattriani y su trabajo aquí sobre los exvotos de la Madonna di Portosalvo en Parghelia. Ignazio E. Buttitta desarrolla en forma amplia la función de exvotos figurativos o pintados, mientras que Laura Carnevale trata desde una perspectiva histórica dos santuarios italianos, uno en la región de Apulia y otro en los Abruzos. Roberto Cipriani participa con un interesante capítulo donde aporta al debate de la secularización actual y las formas contemporáneas de religiosidad. Del Río reflexiona sobre el papel del arte y los artistas en la transmisión del mensaje evangelizador de la Iglesia católica. Las contribuciones italianas se ven completadas con el trabajo de Antonello Ricci y su estudio sobre los conflictos de clase entre campesinos de Calabria. Luis Alberto Gárate nos ofrece un estudio sobre ese deseo humano de sanación, concretamente un recorrido etnográfico centrado en Mozambique.

Desde nuestro punto de vista hay otro grupo de aportaciones relevante que se decantan por preocupaciones vinculadas con las identidades, su simbología y sus resignificaciones actuales. Entre ellas destacamos los trabajos de Isidoro Moreno analizando los imaginarios colectivos surgidos en América Latina y España para explicar las relaciones entre ambos continentes; el de Christiane Stallaert donde propone nuevos instrumentos conceptuales para estudiar las identidades híbridas de la actualidad en un estudio sobre los emigrantes nipobrasileños; y el de María Laura Casanueva sobre tradiciones culturales trasplantadas a Tierra de Fuego (Argentina) en el siglo XIX. En este mismo sentido, aunque desde otros enfoques, destacamos las participaciones de Xose Manuel González Reboreda tratando la importancia de las vísperas en festividades del fuego en un caso gallego, y la de Salvador Rodríguez Becerra poniendo de manifiesto la importancia del vino en las fiestas.

Con mucho rigor y gracia Secundino Valladares, que falleció en diciembre de 2021, retoma y escrudiña la tesis de Alonso Ponga sobre manifestaciones de religiosidad popular navideñas para explicar la dinámica del mundo rural y los imaginarios falsos e interesados sobre el campesinado. Esta preocupación sobre lo rural y su memoria se encuentran también en los trabajos que han brindado Alfonso García sobre un trágico y autobiográfico accidente minero; y Jesús Álvaro Arranz y Alicia Gómez sobre la comarca de Tierra de Campos, paradigma de comarca castellana ícono de una redención que nunca ha sido.

Si poníamos de manifiesto que este volumen es reflejo de la obra de Alonso Ponga, no podían faltar un conjunto de textos dedicados a la museología y al patrimonio. Entre ellos encontramos a autores tan destacados como Eloy Gómez Pellón, que plantea la paradoja de la buena formación que reciben los estudiantes en patrimonio cultural y la escasa demanda profesional a pesar del valor social otorgado al patrimonio; debates clásicos de la antropología museal como el de Boas-Haye a cargo de Jesús Pena; o



agentes institucionales tan relevantes como María Pía Timón tratando los fundamentos legales de la normativa española sobre el patrimonio cultural inmaterial.

No podemos dejar de destacar nuestra grata sorpresa al encontrar entre estas páginas a autores tan reconocidos en el estudio de los patrimonios poético musicales, como son Maximiano Trapero y su exposición acerca de una innovadora forma de repentismo de la poesía popular; y a Enrique Cámará Landa, que aborda el proceso migratorio a Italia desde las actividades musicales promovidas por administraciones y Ong como vía de integración.

Sobre activismo social y voluntariado versa el trabajo del José Luis Izquierdo que indaga en el sustrato cultural que tiene el compromiso con el otro.

En definitiva, este libro es un vasto mosaico colectivo, cuya argamasa es la pasión y el estudio riguroso de las expresiones de los seres humanos, con una importante presencia del mundo hispano, italiano y latinoamericano. Si bien es la trayectoria y calidad humana de un hombre la que ha estimulado esta publicación, subyace bajo todas las firmas que la integran el estudio de temas y perspectivas variadas sobre lo humano. A buen seguro esta obra será de interés para amantes de las culturas populares, convencidos de la relevancia de la historia para el presente y atentos observadores de las dinámicas y transformaciones, en fin, de la cultura.

*Clara Macías Sánchez*  
Universidad de Extremadura





## Abstract

### **Social transformation and binary socialism: an ethnographic account of labour market changes in contemporary Cuba, by Concetta Russo**

By exploring the metamorphosis of the Cuban labor market, and in particular the narratives of new workers in the private sector, the author participates in the ongoing debate on the social transformations detectable in post-socialist countries. She presents the data collected from an ethnographic research conducted in the city of Havana which lasted about eight months.

**Keywords:** narrative approach, societal changes, labour market, informal economy, Cuba

### **Two years of pandemic in Latin America and the Caribbean, by Alba Carosio**

The Covid-19 pandemic has exacerbated the inequalities and poverty of the vast majority of the Latin American population. Although states have attempted to reduce its catastrophic impacts, their interventions have proved insufficient and unstable. The author examines the contextual conditions, the policies, the results achieved during the two years of the pandemic and the future possibilities.

**Keywords:** Covid-19 pandemic, Latin America, inequality, poverty, policies in pandemic

### **Spatial inequality and inclusion of the outsiders in Brazil. The Northeast question, from its origin to Lula's era, by Jacopo Bottacchi**

In the last fifteen years the *Nordeste* has become central to Brazilian politics, today characterized by a polarization on a regional basis. The author identifies the origins of this process, showing how it is linked to inequality and how Pt's era represented a turning point for the development of the macro-region and the politicization of the northeast question.

**Keywords:** Brazil, spatial inequality, Northeast question, inclusion of the outsiders, Partido dos trabalhadores



## Poverty and the right to equality in the jurisprudence of the Inter-American Court of human rights, by *Camila A. Ormar*

The author's hypothesis is that the Inter-American Court, the highest court for human rights in the region, has begun to take small steps towards a conception of equality as «non-submission» developed by Saba in the analysis of poverty and its impact on the full enjoyment and exercise of human rights.

**Keywords:** human rights, poverty, equality, Inter-American Convention, jurisprudence

## The Guyana controversy and the Monroe Doctrine, 1890-1899, by *Gabriele Esposito*

During the last years of the 19th century Venezuela and Great Britain confronted each other in a diplomatic crisis that was caused by a border controversy. The author tries to reconstruct, using several primary sources, the last and decisive years of the Guyana controversy.

**Keywords:** Venezuela, Great Britain, Guyana, Monroe Doctrine, diplomatic history

## Legislative models to combat prostitution: the Brazilian perspective, by *Margareth Vetus Zaganelli, Anaflavia Cera Daltro de Castro, Izabella Lima Sampaio*

The authors reflect on the legislative models established to combat prostitution in some countries of the world. In particular, they focus on abolitionist and prohibitionist models and consider with greater attention the possible problems deriving from the criminalization of prostitution in Brazil.

**Keywords:** prostitution, criminalization, regulation, consumption, legislative models

## Vaccine for all. A hospital ship among the *ribeirinhos* of the Amazon River, by *Giampiero Viezzoli*

The author illustrates a humanitarian intervention carried out in the Amazon in support of river populations, *ribeirinhos*, who are very vulnerable in health terms. It highlights the contribution offered by a hospital ship, especially in conjunction with the Covid-19 pandemic and thanks also to the international initiative *A vaccine for all #daretocare*.

**Keywords:** Amazon, hospital-ship, *ribeirinhos*, pandemic, vaccine for all





## Resumen

### **Transformaciones sociales y socialismo binario: una etnografía de los cambios del mercado laboral en la Cuba contemporánea, por Concetta Russo**

Al explorar la metamorfosis del mercado laboral cubano, y en particular, las narrativas de los nuevos trabajadores en el sector privado, la autora participa en el debate en curso sobre las transformaciones sociales detectables en los Países postsocialistas. Presenta los datos recogidos de una investigación etnográfica realizada en la ciudad de La Habana que duró cerca de ocho meses.

**Palabras claves:** enfoque narrativo, cambios sociales, mercado laboral, economía informal, Cuba

### **Dos años de pandemia en América Latina y el Caribe, por Alba Carosio**

La pandemia del Covid-19 ha agudizado las desigualdades y la pobreza de la gran mayoría de la población latinoamericana. Aunque los Estados han intentado reducir sus impactos catastróficos, sus intervenciones han resultado insuficientes e inestables. La autora examina las condiciones contextuales, las políticas, los resultados alcanzados durante los dos años de la pandemia y las posibilidades futuras.

**Palabras clave:** pandemia Covid-19, América Latina, desigualdad, pobreza, políticas en pandemia

### **Desigualdad territorial e inclusión de los *outsiders* en Brasil. La cuestión Noreste desde su origen hasta la época de Lula, por Jacopo Bottacchi**

En los últimos quince años, el *Nordeste* se ha convertido en el centro de la política brasileña, hoy caracterizada por una polarización a nivel regional. El autor identifica los orígenes de este proceso, mostrando que está conectado a la desigualdad, y trata de mostrar cómo la era petista representó un punto de inflexión para el desarrollo de la región y la politización de la cuestión Noreste.

**Palabras clave:** Brasil, desigualdad territorial, cuestión Noreste, inclusión de los *outsiders*, Partido dos trabalhadores

### **Pobreza y derecho a la igualdad en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos, por Camila A. Ormar**

La hipótesis de la autora es que la Corte interamericana, máximo tribunal de derechos humanos de la región, ha comenzado a dar pequeños pasos hacia una concepción de la



igualdad como «no sometimiento» desarrollada por Saba en el análisis de la pobreza y su impacto en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

**Palabras clave:** derechos humanos, pobreza, igualdad, Convención interamericana, jurisprudencia

**La Guyana controversy y la doctrina Monroe, 1890-1899, por Gabriele Esposito**

En los últimos años del siglo XIX Venezuela y Gran Bretaña se confrontaron en una crisis diplomática que fue causada por una controversia confinaria. El autor trata de reconstruir, utilizando varias fuentes primarias, los últimos y decisivos años de la *Guyana controversy*.

**Palabras clave:** Venezuela, Gran Bretaña, Guyana, doctrina Monroe, historia diplomática

**Modelos legislativos para combatir la prostitución: perspectiva brasileña, por Margareth Vetus Zaganelli, Anaflavia Cera Daltro de Castro, Izabella Lima Sampaio**

Las autoras reflexionan sobre los modelos legislativos establecidos para combatir la prostitución en algunos Países del mundo. En particular, se enfocan en modelos abolicionistas y prohibicionistas y consideran con mayor atención los posibles problemas derivados de la criminalización de la prostitución en Brasil.

**Palabras clave:** prostitución, criminalización, regulación, consumo, modelos legislativos

**Vacuna para todos. Un barco hospital entre los ribeirinhos del río Amazonas, por Giampiero Viezzoli**

El autor ilustra una intervención humanitaria realizada en la Amazonía en apoyo de las poblaciones ribereñas, *ribeirinhos*, que son muy vulnerables en términos de salud. Destaca el aporte que ofrece un buque hospital, especialmente en conjunto con la pandemia del Covid-19 y gracias también a la iniciativa internacional *A vaccine for all #daretocare*.

**Palabras clave:** Amazonia, barco-hospital, *ribeirinhos*, pandemia, vacuna para todos





## Sintesi

### **Trasformazioni sociali e socialismo binario: un'etnografia dei cambiamenti del mercato del lavoro nella Cuba contemporanea, di Concetta Russo**

Esplorando la metamorfosi del mercato del lavoro cubano, e in particolare le narrazioni dei nuovi lavoratori del settore privato, l'autrice partecipa al dibattito in corso sulle trasformazioni sociali rilevabili nei Paesi post-socialisti. Presenta i dati raccolti di una ricerca etnografica nella città dell'Avana durata circa otto mesi.

**Parole chiave:** approccio narrativo, cambiamento sociale, mercato del lavoro, economia informale, Cuba

### **Due anni di pandemia in America Latina e nei Caraibi, di Alba Carosio**

La pandemia da Covid-19 ha acuito le disuguaglianze e le povertà della grande maggioranza della popolazione latinoamericana. Sebbene gli Stati abbiano tentato di ridurne gli impatti catastrofici, i loro interventi si sono rivelati insufficienti e instabili. L'autrice esamina le condizioni contestuali, le politiche, i risultati conseguiti nel corso dei due anni di pandemia e le possibilità future.

**Parole chiave:** pandemia Covid-19, America Latina, disuguaglianza, povertà, politiche pandemiche

### **Disuguaglianza territoriale e inclusione degli *outsiders* in Brasile. La questione Nordeste, dall'origine all'era Lula, di Jacopo Bottacchi**

Negli ultimi quindici anni il *Nordeste* è diventato centrale per la politica brasiliana, oggi caratterizzata da una polarizzazione su base regionale. L'autore identifica le origini di questo processo, mostrando un suo legame con le disuguaglianze, e come l'era petista abbia rappresentato una svolta per lo sviluppo della macroregione e la politicizzazione della questione Nordest.

**Parole chiave:** Brasile, disuguaglianza territoriale, questione Nordest, inclusione degli *outsiders*, Partido dos trabalhadores

### **Povertà e diritto all'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, di Camila A. Ormar**

L'ipotesi dell'autrice è che la Corte interamericana, la massima corte per i diritti umani della regione, abbia iniziato a compiere piccoli passi da una concezione dell'uguaglianza come



«non sottoposizione», sviluppata da Saba, all’analisi della povertà e del suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani.

**Parole chiave:** diritti umani, povertà, uguaglianza, Convenzione interamericana, giurisprudenza

### **La Guyana controversy e la dottrina Monroe, 1890-1899, di Gabriele Esposito**

Negli ultimi anni del XIX secolo Venezuela e Regno Unito si scontrarono in una crisi diplomatica che fu causata da una controversia di confine. L’autore cerca di ricostruire, utilizzando diverse fonti primarie, gli ultimi e decisivi anni della *Guyana controversy*.

**Parole chiave:** Venezuela, Regno Unito, Guyana, dottrina Monroe, storia diplomatica

### **Modelli legislativi nella lotta alla prostituzione: la prospettiva brasiliiana, di Margareth Vetus Zaganelli, Anaflavia Cera Daltro de Castro, Izabella Lima Sampaio**

Le autrici riflettono sui modelli legislativi costituitisi per combattere la prostituzione in alcuni Paesi del mondo. Si soffermano, in particolare, sui modelli abolizionista e proibizionista e considerano con maggiore attenzione i possibili problemi derivanti dalla criminalizzazione della prostituzione in Brasile.

**Parole chiave:** prostituzione, criminalizzazione, regolamentazione, consumo, modelli legislativi

### **Vaccino per tutti. Una nave ospedale fra i ribeirinhos del Rio delle Amazzoni, di Giampiero Viezzoli**

L’autore illustra un intervento umanitario realizzato in Amazzonia a sostegno delle popolazioni fluviali, *ribeirinhos*, molto vulnerabili in termini sanitari. Evidenzia il contributo offerto da una nave ospedale in concomitanza soprattutto della pandemia da Covid-19 e grazie anche all’iniziativa internazionale *A vaccine for all #daretocare*.

**Parole chiave:** Amazzonia, nave-ospedale, *ribeirinhos*, pandemia, vaccino per tutti

